

Implementasi Program Kesejahteraan Sosial Anak Di Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur

Saprudin Saida Panda¹, Djumadi², Fajar Apriani³

Abstract

The purpose of this study was to describe and analyze the implementation of the Child Welfare Program in Samarinda by the Social Service of East Kalimantan Province and determine the factors that support and hinder the implementation of the program. This research was a qualitative research, with research sites in East Kalimantan Provincial Social Service and several other research sites. Primary data obtained from interviews with selected informants, as well as from direct observation in the study area. While secondary data were collected from data held by the agency.

Keywords : "Child Welfare Program Implementation"

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Program Kesejahteraan Sosial Anak di Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur dan mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi Program Kesejahteraan Sosial Anak di Kota Samarinda oleh Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur. Penelitian ini berjenis kualitatif, dengan lokasi penelitian di Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur dan Dinas Kesejahteraan Sosial Kota Samarinda serta beberapa situs penelitian. Data primer berasal dari wawancara dengan informan terpilih, juga dari pengamatan langsung di lokasi penelitian. Sedangkan data sekunder berasal dari data yang dimiliki oleh instansi. Penarikan kesimpulan berdasarkan data yang diolah dengan menggunakan analisis model interaktif.

Kata Kunci : Implementasi, Program Kesejahteraan Sosial Anak

Dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka pemerintah telah mengeluarkan berbagai program, salah satunya program kesejahteraan sosial anak. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk memberikan perlindungan agar dapat tetap hidup, tumbuh dan berkembang seperti layaknya anak-anak pada umumnya. Sebagai lembaga pemerintah atas nama negara mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap semua anak agar memperoleh hak dasar anak, seperti bantuan kebutuhan dasar, aksesibilitas pelayanan sosial dasar. Tetapi faktanya banyak

¹ Mahasiswa Program Magister Ilmu Administrasi Publik Fisip Universitas Mulawarman Samarinda

² Dosen Program Magister Ilmu Administrasi Publik Fisip Universitas Mulawarman Samarinda

³ Dosen Program Magister Ilmu Administrasi Publik Fisip Universitas Mulawarman Samarinda

anak yang tidak mendapatkan itu semua, bahkan yang terjadi hanya penelantaran oleh orang tua atau tanpa asuhan orang tua / keluarga, dan juga ada yang mendapat perlakuan tidak semestinya.

Sehubungan fenomena tersebut maka pemerintah telah mengeluarkan kebijakan melalui Menteri Sosial RI Nomor 15 A/ HUK/2010 tentang Program Kesejahteraan Sosial Anak. Diharapkan Program tersebut dapat memberikan perlindungan terhadap anak dari penelantaran, eksploitasi, dan diskriminasi sehingga dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Meski demikian, dalam perkembangannya masih terdapat anak yang tidak mendapatkan perlindungan sesuai kualifikasi yang diharapkan. Dinas Sosial Provinsi Kaltim, sebagai pelaksana program kesejahteraan sosial anak ternyata secara aplikatif dihadapkan oleh berbagai hal sehingga belum mampu mengatasi persoalan anak secara efektif. Dari hasil observasi menunjukkan bahwa : 1). masih ada anak yang diterlantarkan, 2). masih bekerja dijalanan, dan 3). mendapat perlakuan diskriminatif dan tereksplorasi.

Berdasarkan pemikiran diatas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam, agar dapat diketahui secara jelas, aktual dan faktual mengenai fenomena yang berkenaan dengan implementasi program kesejahteraan sosial anak di Kota Samarinda.

Kerangka Dasar Teori Kebijakan Publik

Wahab (2003 : 30), mengungkapkan bahwa, *Pertama*, pandangan yang mengidentifikasi kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, seperti yang diungkapkan oleh Parker, yang menyatakan bahwa "Kebijakan negara adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu/tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu subjek (sebagai respon terhadap suatu keadaan yang krisis". Diungkapkan juga oleh Dye (dalam Islamy, 2004 : 18), bahwa: "*Public Policy is whatever government choose to do or not to do*" (apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan). *Kedua*, pandangan yang memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan (*policy implementation*). Pandangan ini dikategorikan dalam dua kutub yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang merupakan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran tertentu; dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang dapat diramalkan (*predictable*) atau dapat diantisipasi sebelumnya.

Dari pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan public merupakan hasil keputusan yang diambil oleh pejabat Negara atau orang yang mempunyai otoritas kewenangan, dan dilaksanakan secara konsisten oleh pelakunya, dalam rangka memperbaiki suatu keadaan yang lebih baik.

Implementasi Kebijakan

Menurut Pressman dan Wildavsky (dalam Abdul Wahab, 2003:17) implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara mencapainya.

Masmanian dan Sabatier (dalam Abdul Wahab, 2005:65) menjelaskan bahwa makna implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan-nya maupun menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Pendapat lain dikemukakan Mazmanian dan Sabatier (2007:68) merumuskan implementasi kebijakan negara dengan lebih rinci, yaitu implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan yang penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan

Menurut Winarno (2005:101) suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Dari pendapat beberapa ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasikan kebijakan adalah melaksanakan keputusan dalam rangka mengatasi suatu permasalahan melalui langkah-langkah yang sudah ditetapkan dalam rangka mencapai tujuan Meskipun secara teoritis kebijakan ditujukan untuk melakukan perbaikan dan menciptakan rasa aman bagi masyarakat tetapi hal tersebut sangat tergantung pada para implementatornya, karena kegagalan kebijakan banyak disebabkan pada proses implementasi.

Van Meter dan Van Horn, (dalam Abdul Wahab, 1997 : 79), mengatakan bahwa “suatu proses implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi.” Atas dasar pandangan tersebut, maka tipologi kebijakan dapat dibedakan, yakni : (1) jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan, dan (2) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Implementasi akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan relatif tinggi.

Dengan demikian fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara disebut “*Policy Delivery System*” (sistem penyampaian/penerusan kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam implementasi kebijakan publik sebagaimana yang dikemukakan di atas dapat dikenal melalui 3 (tiga) model yaitu *model top-down*, *model bottom up* dan *model sintesis*. Secara konseptual ketiga model kebijakan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

Model Top-down (Sabatier dan Mazmanian (1987))

Model kerangka analisis implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh kedua ahli ini disebut sebagai *model top down* karena suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis). Inti dari pemikiran Sabatier dan Mazmanian melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yaitu (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercemin dalam berbagai aturan yang mengoperasikan kebijakan, (3) faktor-faktor di luar peraturan implementasi yang efektif memerlukan adanya seperangkat kondisi yang optimal, yaitu dimana para implementor harus memiliki keahlian secara profesional di dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Tidak mungkin implementasi bisa dilakukan jika kondisinya kurang optimal atau kurang ideal.

Model Bottom-up (Smith (1973), Model Proses/Alur)

Model Smith melihat proses kebijaksanaan dari perspektif perubahan sosial dan politik, kebijakan pemerintah dibuat untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat. Smith lebih lanjut mengemukakan adanya

empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan. Dari keempat variabel implementasi kebijakan, terdiri dari : *the idealized policy, the implementing organization, the target group and the environmental factors*. Kemudian *the formal policy* (termasuk didalamnya), keputusan resmi yang dikeluarkan pemerintah, hukum program, yang diterapkan pemerintah, *the type of policy* (contoh, apakah kebijakan itu kompleks atau sederhana, organisasional atau *non organisasional, distributive, redistributive regulatory, self-regulatory* atau *emotive-symbolic, the program dan image of the policy*) :

Model Sintesis

Sabatier (1986 : 261) mengatakan kajian implementasi menuju pada sintesis dimana pendekatan tahap-tahap kebijakan tidak membantu memahami proses pengambilan kebijakan, karena dipilah-pilah menjadi serangkaian bagian (*section*) yang sifatnya tidak realistis, maka dari pandangan ini implementasi dan *policy-making* menjadi satu kesatuan proses. Sabatier mengemukakan bahwa sintesis dari dua posisi (*model top-down dan bottom up*) dimungkinkan dengan mengambil wawasan dari Hjern dan Porte (implementasi sebagai hubungan intern organisasi). Sintesis disempurnakan melalui pemakaian konteks *policy-sub system* atau semua aktor terlibat secara interaktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan.

Hal yang sentral dari model ini kedudukannya sebagai bagian berkesinambungan dari pengambilan kebijakan (*on going part of policy making*) dalam *Acs (Advocacy Colition)*. Pendekatan *bottom up* menekankan network dalam implementasi dan disaat yang sama menekankan pentingnya pertimbangan *top-down* dalam sistem dan implementasi dikonsepsikan juga sebagai proses belajar (*learning process*). Pendekatan *advocacy-colition* tidak bertentangan dengan dimensi normative dari *argumen model bottom up versus top down*, karena itu sintesis berfungsi menghasilkan *consensus*.

Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna (Subarsono, 2005 : 102). Adapun bentuk pelayanan yang diberikan oleh birokrasi publik tersebut dapat berupa pelayanan barang, jasa dan administrasi atau perijinan (SK Menpan Nomor 63 tahun 2003).

Dalam model *new publik service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara, seperti teori demokrasi warga negara, teori pemberdayaan masyarakat sipil, teori organisasi yang humanis, dan teori posmo administrasi publik. Prinsip teori tersebut yaitu, pertama, pelayanan publik yang dilakukan birokrasi bukanlah melayani pelanggan (*customer*) tetapi melayani warga negara (*citizen*), kedua, semangat yang ada dalam birokrasi publik ketika berhadapan dengan pengguna jasanya bukanlah "*how to steer*" tetapi "*how to*

serve", ketiga, birokrasi publik haruslah berpikir secara strategik (*think strategically*) dan bertindak secara demokratis (*act democratically*) (Denhardt and Denhard, 2003 : 45-153) dalam mewujudkan pelayanan yang baik terhadap warga negara. Keempat, harus ada perjanjian antara birokrasi publik sebagai penyedia layanan dengan warga negara sebagai pengguna jasa.

Menurut paradigma ini, pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Pendapat yang berbeda disampaikan Ratminto dan Winarsih (2006:56), pelayanan public dapat diartikan sebagai suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas – aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan. Pelayanan masyarakat menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan halayak masyarakat atau orang banyak dalam masyarakat. Thoha, (2001 : 41) menjelaskan, pelayanan masyarakat merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/ sekelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan bantuan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu, dan birokrasi pemerintah merupakan institusi terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan masyarakat. Untuk itu, dalam gugus institusi birokrasi pemerintah, pelayanan masyarakat merupakan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang secara langsung memenuhi kebutuhan masyarakat. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, aparatur pemerintah harus memberikan pelayanan kepada negara maupun kepada masyarakat. Memberi pelayanan kepada negara dapat berarti bekerja untuk kepentingan negara, sedangkan memberikan pelayanan kepada masyarakat adalah bekerja untuk kepentingan masyarakat harus memenuhi tuntutan kualitas, kuantitas maupun kecepatan pelayanan yang terus mengalami dinamika perubahan. Dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat tersebut, diperlukan dukungan instrumen yang sering merupakan prasyarat terlaksananya pelayanan,

Sesuai beberapa pendapat di atas bahwa pelayanan merupakan suatu tindakan yang dilakukan seseorang atau kelompok dan atau bersifat perorangan atau dalam bentuk lembaga untuk memenuhi kepentingan masyarakat yang membutuhkannya.

Kesejahteraan Sosial

Pengertian Kesejahteraan Sosial menurut Segel dan Bruzy (1998:8), "Kesejahteraan sosial adalah kondisi sejahtera dari suatu masyarakat.

Kesejahteraan sosial meliputi kesehatan, keadaan ekonomi, kebahagiaan, dan kualitas hidup rakyat”.

Sedangkan menurut Midgley (1995:14) menjelaskan bahwa kesejahteraan sosial adalah suatu keadaan sejahtera secara sosial tersusun dari tiga unsur sebagai berikut. Pertama, setinggi apa masalah-masalah sosial dikendalikan, kedua, seluas apa kebutuhan-kebutuhan dipenuhi dan, ketiga, setinggi apa kesempatan-kesempatan untuk maju tersedia. Tiga unsur ini berlaku bagi individu-individu, keluarga-keluarga, komunitas-komunitas, dan bahkan seluruh masyarakat.

Pendapat lain dari Wilensky dan Lebeaux (1965:138) merumuskan kesejahteraan sosial sebagai sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang memuaskan. Maksudnya agar tercipta hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada individu-individu pengembangan kemampuan-kemampuan mereka seluas-luasnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Dari pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa kesejahteraan sosial mencakup semua bentuk intervensi sosial yang mempunyai suatu perhatian utama dan langsung pada usaha peningkatan kesejahteraan individu dan masyarakat sebagai keseluruhan. Kesejahteraan sosial mencakup penyediaan pertolongan dan proses-proses yang secara langsung berkenaan dengan penyembuhan dan pencegahan masalah-masalah sosial, pengembangan sumber daya manusia, dan perbaikan kualitas hidup itu meliputi pelayanan-pelayanan sosial bagi individu-individu dan keluarga-keluarga juga usaha-usaha untuk memperkuat atau memperbaiki lembaga-lembaga sosial. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menjelaskan bahwa Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Untuk itu perlu dilakukan penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yaitu upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Analisis Data

Sesuai tujuan penelitian yang ditetapkan maka analisis data yang digunakan adalah Analisis data model interaktif seperti yang dikembangkan oleh Miles, Huberman dan Saldana, (2014 : 33), melalui tahapan-tahapan yaitu . Kondensasi Data (*Data Kondensation*), Penyajian Data (*Data Display*), Pengambilan kesimpulan atau verifikasi (*Drawing and Verifying Conclusion*). Untuk maksud tersebut peneliti menyederhanakan data yang diperoleh

kedalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasi. Data yang diperoleh di lapangan selanjutnya dianalisis dengan melakukan pemaparan serta interpretasi secara mendalam.

Hasil Penelitian

Negara melalui pemerintah mempunyai kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya, fungsi tersebut dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk program-program pembangunan dan pemberdayaan sosial, salah satunya programnya adalah program kesejahteraan sosial bagi anak.

Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) merupakan kebijakan pemerintah dalam rangka upaya meningkatkan kesejahteraan anak yang mana anak tersebut mengalami keterlantaran yang dilatarbelakangi faktor ekonomi dan sosial. Faktor yang mendorong kebijakan tersebut karena anak merupakan generasi penerus bangsa, yang sudah sewajarnya sejak usia dini dibekali dengan ilmu pengetahuan dan kondisi sosial yang mendukung perkembangan sosial psikologisnya sehingga mampu berkembang dalam menatap masa depannya. Namun persoalan-persoalan yang dihadapi oleh keluarga dalam membina anak berbeda-beda. Kondisi ketidakmampuan orangtua seringkali menyebabkan tidak dipenuhinya hak-hak anak, seperti sekolah. Sehingga justru menimbulkan keterlantaran bagi anak-anak. Dalam mengatasi persoalan keterlantaran anak, Pemerintah melalui kebijakan nasional tentang pemenuhan hak anak telah dirumuskan dalam RPJMN 2010-2014. Kementerian Sosial telah menindaklanjuti dengan merumuskan Rencana Strategis Pelayanan Kesejahteraan Sosial Anak 2010-2014 dan menjadi acuan utama ditetapkannya Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA). Melalui Keputusan Menteri Sosial Nomor : 15a/HUK/2010 tentang Panduan Program Kesejahteraan Sosial Anak, maka seluruh Dinas Sosial yang ada di Indonesia secara serentak melaksanakan PKSA ini sesuai dengan kondisi masing-masing daerah.

Program Kesejahteraan Sosial Anak juga dilaksanakan oleh Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur. Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) di Provinsi Kalimantan Timur ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa jumlah anak yang mengalami keterlantaran dalam enam kategori, yaitu Anak Terlantar, Anak Balita Terlantar, Anak Jalanan, Anak Dengan Kecacatan, Anak Berhadapan Hukum, dan Anak yang Membutuhkan Perlindungan Khusus yang dilayani masih banyak ditemui. Dari data PMKS tahun 2013 di Provinsi Kaltim terdapat 929 anak balita terlantar, 13.689 anak terlantar, 400 anak nakal, 682 anak jalanan dan 871 anak yang membutuhkan perlakuan dan perlindungan khusus (cacat). Sementara itu kurang lebih 50 % dari data tersebut bertempat tinggal di Kota Samarinda.

Dalam upaya membantu persoalan yang dihadapi dalam keterlantaran anak, PKSA di Kota Samarinda dilaksanakan dengan tujuan terwujudnya pemenuhan hak dasar anak dan perlindungan terhadap anak dari

penelantaran, eksploitasi, dan diskriminasi sehingga tumbuh kembang, kelangsungan hidup dan partisipasi anak dapat terwujud.

Terkait dengan perencanaan PKSA, Dinas Sosial menyusun pola penanganannya berdasarkan panduan yang telah ditentukan dalam Kepmensos nomor : 15a/HUK/2010. Oleh karenanya model penanganan anak terlantar melalui dua model yaitu di luar panti (dalam keluarga anak) dan dalam panti. Model dalam panti merupakan alternatif terakhir jika model di luar panti tidak lagi memungkinkan untuk dilaksanakan untuk kasus anak tertentu. Perencanaan pelaksanaan PKSA ini ditetapkan oleh Kepala Dinas Sosial Provinsi sebagai penanggung jawab pelaksana program di tingkat provinsi. Hal ini karena didukung dengan keberadaan Panti Asuhan Anak yang merupakan salah satu UPTD Dinas Sosial Provinsi Kaltim, sehingga pola dalam panti masih menjadi salah satu pilihan, padahal instruksi dari pemerintah pusat lebih mengutamakan penanganannya melalui pendekatan keluarga. Perencanaan PKSA di Samarinda melalui dua model tersebut dianggap mewakili berbagai kepentingan, terutama anak-anak yang mengalami kondisi tersebut. Adanya model pelaksanaan PKSA di Kota Samarinda yang menggunakan model di dalam dan di luar panti, sesuai dengan kondisi yang ada untuk mencapai tujuan PSKA itu sendiri, jika dikonsultasikan dengan pendapat Winarno (2005 : 101) nampaknya cukup sesuai dimana suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Pada bagian lain, pemahaman aparatur pelaksana PKSA di Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur dan Kota Samarinda sangat diperlukan dalam implementasi di lapangan. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa pemahaman aparatur masih bervariasi, dalam artian bahwa ada aparatur yang telah memahami betul esensi dari PKSA ini, namun sebagian aparatur belum sepenuhnya memahami. Masih bervariasinya pemahaman aparatur terhadap esensi PKSA ini dikarenakan salah satunya karena PKSA ini termasuk program baru di lingkungan Kementerian Sosial. Sebagaimana diketahui, pelaksanaan PKSA ini di Provinsi Kalimantan Timur baru dimulai pada 4 tahun yang lalu, tepatnya tahun 2011, sehingga sebagian aparatur masih mengalami kesulitan dalam memahami esensi dari PKSA. Tentunya kurangnya pemahaman akan berdampak kepada implementasinya di lapangan.

Pada fokus penelitian berikutnya adalah kemampuan aparatur dalam melaksanakan program. Hasil penelitian terungkap bahwa kemampuan aparatur termasuk cukup baik. Meskipun data menunjukkan bahwa sebagian besar aparatur termasuk pekerja sosial sebagai pendamping berpendidikan setara Sekolah Menengah Lanjutan, namun telah cukup mampu melaksanakan PKSA ini. Demikian juga dengan ketepatan sasaran sebagai

penerima karena ini sangat penting, apabila tidak tepat sasaran tentunya program ini tidak akan mengurangi permasalahan sosial anak. Sebenarnya kemampuan SDM aparatur pelaksana program dapat ditingkatkan melalui peningkatan pendidikan formal dan pelatihan-pelatihan. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa aparatur yang meningkatkan pendidikan setingkat lebih tinggi sangat terbatas, yaitu dua orang saja. Demikian juga dengan pelatihan-pelatihan dalam bentuk diklat Adum dan pelatihan fungsional bagi pekerja Sosial, nampaknya belum optimal dalam meningkatkan kemampuan aparatur tersebut.

Dengan melihat kondisi ini, maka sudah sewajarnya apabila pimpinan terus mendorong dan mengupayakan pelaksanaan diklat dengan memberi seluas-luasnya kesempatan bagi aparaturnya untuk ikut serta dalam kegiatan diklat terutama peningkatan kemampuan pendampingan.

Pada sub fokus berikutnya yaitu efektifitas PKSA, hasil penelitian mengungkapkan bahwa PKSA cukup efektif dalam mengatasi persoalan PMKS anak melalui kedua model yang dilakukan Dinas Sosial Provinsi dan di Kota Samarinda. Pendekatan model di luar panti melalui keluarga, nampaknya dirasakan oleh kelompok sasaran dapat membantu anak dalam memperoleh kembali kesempatan dalam belajar dan bermainnya (kehidupan sosial anak). Orang tua anak mengungkapkan kebahagiaannya melihat anak mereka mempunyai semangat bersekolah lagi. Dan yang terpenting adalah kondisi sosial anak yang kembali normal, tidak ada keterlantaran dari orang tua. Demikian pula dengan kebiasaan bermain di jalanan semakin berkurang.

Pada pola dalam panti, dirasakan pula oleh anak-anak yang di asuh dalam panti, perhatian dan kasih sayang dari para petugas. Anak-anak merasakan kegembiraannya merasa diperhatikan, dibina dan dibekali dengan ilmu pengetahuan dan keterampilan yang bermanfaat. Pola pembinaan dalam Panti sebagai alternatif jika anak memiliki hambatan kondisi keluarga, telah mampu mengembalikan kondisi sosial anak. Dengan demikian, pilihan model PKSA yang dilaksanakan Dinas Sosial Provinsi dan Kota Samarinda melalui pola di luar panti dan di dalam panti dinilai cukup efektif.

Pada fokus berikutnya, adalah kerjasama yang dilakukan aparatur dalam pelaksanaan program. Hasil penelitian mengenai kerjasama aparatur dapat dikatakan sudah baik. Hubungan antar aparatur dalam internal pemerintah baik secara struktural maupun non struktural telah menggambarkan kondisi yang ideal bagi terlaksananya PKSA. Hal ini disebabkan adanya faktor yang mendukung pelaksanaan PKSA yaitu kesamaan visi dan misi lembaga untuk mengatasi persoalan anak terlantar. Oleh karenanya, hasil penelitian mengungkapkan bahwa antar Dinas Sosial Provinsi, Dinas Sosial Kota Samarinda, Kecamatan, Kelurahan cukup sinkron dalam implementasi PKSA di Kota Samarinda.

Sementara itu kerjasama Dinas Sosial dengan lembaga Non Pemerintah sebagai mitra kerja dalam PKSA, menunjukkan hubungan yang bersifat saling mendukung dan melengkapi, hal ini bisa terjadi karena diantara keduanya memiliki semangat dan tujuan yang sama yaitu menginginkan kesejahteraan

sosial anak dapat diwujudkan sehingga Kota Samarinda terbebas dari persoalan anak terlantar, terutama anak jalanan. Pengawasan dalam pelaksanaan PKSA di Kota Samarinda, menurut informan yang penulis tanyakan pada umumnya mengatakan bahwa pengawasan sudah cukup baik dilaksanakan. Dinas sosial melaksanakan pengawasan terhadap berlangsungnya tahapan PKSA melalui laporan dari tenaga pendamping dan melalui tim yang melakukan monitoring setahun dua kali. Demikian juga dengan LSM mitra Dinas Sosial yang saling melengkapi, memberi informasi dan data perkembangan kepada Dinas terkait dengan dampak tahapan pelaksanaan PKSA.

Namun demikian, nampaknya pendampingan program belum sepenuhnya mampu memberi informasi yang akurat, pasalnya beberapa informasi mengatakan jarang petugas pendamping berkunjung ke rumah anak yang menjadi kelompok sasaran PKSA. Oleh karena pihak Dinas Sosial selayaknya menambah frekuensi tim monitoring untuk terjun langsung ke lapangan dan mengecek kembali acuan monitoring yang berasal dari petugas pendamping.

Pada fokus berikutnya juga mengenai ketepatan sasaran selaku penerima bantuan, setelah dilakukan penelitian di lapangan oleh peneliti bisa disimpulkan bahwa ketepatan sasaran sudah sesuai dengan panduan yang diberikan, namun sasaran tersebut tentu berbeda dengan di pulau Jawa terutama ketepatan sasaran untuk anak terlantar dan anak jalanan. Tapi pada prinsipnya Program Kesejahteraan Sosial Anak sudah dilaksanakan sesuai pedoman maupun panduan yang ada Kepmensos nomor : 15a/HUK/2010.

Dari pembahasan hasil penelitian di atas, secara substansial Program Kesejahteraan Sosial Anak merupakan kebijakan/program yang positif dalam membantu meningkatkan kesejahteraan sosial anak di Kota Samarinda khususnya dan di kab/kota lainnya dan mengentaskan anak dari keterlantaran. Di pihak lain kelemahan-kelemahan pelaksanaan PKSA patut untuk diperbaiki pada masa mendatang, mengingat masalah keterlantaran akan semakin lama semakin kompleks dan memiliki dimensi yang cukup luas.

Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat Implementasi Program Kesejahteraan Sosial Anak

Secara implementasi PKSA di Kota Samarinda terdapat beberapa faktor yang mendukung dan menghambat. Adapun faktor yang mendukung antara lain; (1) UU Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, sebagai landasan Dinas Sosial Prov Kaltim untuk meningkatkan Kesejahteraan Sosial Anak; (2) Kuatnya komitmen Kepala Dinas Sosial dan pimpinan vertikal pemerintahan Provinsi Kalimantan Timur untuk melaksanakan Program Kesejahteraan Sosial Anak. Sedangkan faktor yang menghambat antara lain; (1) Keterlambatan pendanaan dari pusat; (2) Terbatasnya alokasi APBD untuk mendukung PKSA di Kota Samarinda; (3) Belum adanya wadah komunikasi bagi seluruh stake holder dalam penanganan masalah kesejahteraan anak di Kota Samarinda, sehingga nampaknya kegiatan-

kegiatan masih dilakukan secara parsial; (4) Kurangnya tenaga pendamping PKSA (Pekerja Sosial) sehingga pelayanan terhadap anak kurang optimal; (5) Terbatasnya jumlah LSM yang bergerak pada enam kategori anak sehingga Dinas Sosial tidak dapat optimal pembinaan anak; (6) Terbatasnya pekerja sosial di panti asuhan anak sehingga proses pembinaan dan pemberian bekal pengetahuan dan ketrampilan belum optimal; (7) Adanya pola mobilisasi anak dari luar daerah menjadi salah satu bentuk perdagangan anak dan kurangnya penegakkan aturan bagi para gelandangan dan pengemis yang masih dijumpai di Samarinda; (8) Belum sepenuhnya dapat di atasi oleh pemerintah kota Samarinda, bahkan menjadi faktor mendorong maraknya anak-anak lokal menjadi anak jalanan.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dikemukakan diatas, ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut, dari segi Perencanaan Program Kesejahteraan Sosial Anak telah direncanakan dengan sebaik mungkin tetapi setelah pelaksanaannya dilapangan mengalami kendala dan hambatan. Untuk pemahaman petugas pelaksana Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) belum seluruhnya bisa dilksanakan dengan baik karena petugas relatif bervariasi pemahamannya. Dari segi kemampuan petugas pelaksana dalam melaksanakan program belum sepenuhnya memiliki kemampuan yang cukup. Untuk Efektivitas Pelaksanaan Program Kesejahteraan Sosial Anak bisa dikatakan cukup efektif. Untuk kerjasama antar petugas pelaksana program kesejahteraan sosial anak sangat terjalin dengan baik. Dari segi pengawasan terhadap pelaksanaan program kesejahteraan sosial anak sudah cukup bagus namun belum optimal. Faktor yang mendukung Implementasi Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) di Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur antara lain adanya UU Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberi kewenangan daerah untuk menyelesaikan persoalan menyangkut kesejahteraan masyarakat daerah, UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, sebagai landasan moral bagi kebijakan Program Kesejahteraan Sosial Anak, kesamaan pandangan berbagai pihak terhadap penyelesaian persoalan keterlantaran anak, menjadikan PKSA sebagai salah satu program yang diharapkan menjadi solusi dalam mengatasi masalah tersebut serta dukungan dan harapan masyarakat Kota Samarinda kepada Pemerintah terhadap persoalan anak terlantar dan anak jalanan. Sedangkan faktor penghambatnya adalah keterlambatan pendanaan dari pusat, dan terbatasnya alokasi APBD untuk mendukung PKSA di Kota Samarinda belum adanya wadah komunikasi bagi seluruh stakeholder dalam penanganan masalah kesejahteraan anak di Kota Samarinda, sehingga nampaknya kegiatan-kegiatan masih dilakukan secara parsial, kurangnya tenaga pendamping PKSA (Pekerja Sosial) sehingga pelayanan terhadap anak kurang optimal, terbatasnya jumlah LSM yang bergerak pada enam kategori anak sehingga Dinas Sosial tidak dapat optimal

dalam melaksanakan pembinaan anak, terbatasnya pekerja sosial di panti asuhan anak sehingga proses pembinaan dan pemberian bekal pengetahuan dan keterampilan belum optimal dan kurangnya penegakan aturan bagi para gelandangan dan pengemis yang masih dijumpai di Samarinda menjadi faktor mendorong maraknya anak-anak lokal menjadi anak jalanan.

Saran

Beberapa saran yang dapat penulis sampaikan berdasarkan hal penelitian ini adalah: Dalam rangka efektivitas pelaksanaan Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) kurang ditunjang petugas pelaksana yang sesuai kualifikasi yang diharapkan, maka perlunya penambahan pekerja sosial selaku, baik sebagai tenaga pendamping di luar panti maupun yang bekerja di dalam panti. Mengingat terbatasnya aparatur pelaksana yang kompeten maka perlu diberikan kesempatan mengikuti pendidikan formal dan pendidikan non formal serta pelatihan sehingga secara aplikatif dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Mengingat dalam pelaksanaan program kurang ditunjang dengan sarana dan prasarana yang memadai maka perlu penambahan fasilitas yang mempunyai daya tampung asrama (dalam panti) ditingkatkan sehingga mampu lebih banyak klien karena permasalahan yang dialami anak, semakin tahun semakin meningkat. Fasilitas kerja yang penting dan dalam kondisi yang rusak segera diperbaiki. Hendaknya Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur membuat Peraturan Daerah tentang Penertiban Gelangan, Pengemis, Pengamen dan Anak Jalanan supaya ada payung hukum untuk menertibkan mereka khususnya yang berada di jalanan, dalam perda tersebut isinya hendaknya mencantumkan sanksi hokum kepada pemberi dan koordinator bagi gelandangan, pengemis, pengamen dan anak jalanan. Hendaknya memperbanyak mengrekrut tenaga pendamping (pekerja sosial) Program Kesejahteraan Sosial Anak supaya program tersebut berjalan dengan baik dan pendampingan terhadap anak bisa efektif dan sesuai keinginan yang diharapkan khususnya kota Samarinda.

Daftar Pustaka

- Anonim, Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 *Tentang Perlindungan Anak*. Indonesia. Jakarta.
- _____, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial .
- _____, Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 15 A/ HUK/ 2010 tentang *Program Kesejahteraan Sosial Anak*. Indonesia. Jakarta.
- _____, Kep./25/M.PAN/2/2004. *Pelayanan Prima*. Indonesia. Jakarta.
- Abdul Wahab, Solichin,. 2003. *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Implemen-tasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.

- Alberecht dan Brandford. 1999. *Implementing Public Policy*. Texas A dan M University, Congressional Quarterly Press.
- Anderson, James E.,1979. *Public Policy Making*. Holt. Rinehart dan Winston, New York.
- Bryant, Corralie dan White, Louise G. 1989. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. LP3ES. Jakarta.
- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall. New Jersey.
- Grindle, M. 1980. *Politics and Policy Implementations in the third World*. Princeton University Press.
- Islamy, M. Irfan, dkk. 2002. *Metodologi Penelitian Administrasi*, UM PRESS, Malang.
- Kristiadi, J.B. 1998. *Administrasi/ Manejemn Pembangunan (kumpulan tulisan)*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier (eds), 1981. *Effectivly Policy Implementation*. Lexington Mass.
- Meter, Donald, S. Van dan Carl E. Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Process; Aconceptual Frame Work*, Baverly Hills, Sage Publication inc.
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, dan Saldana, 2014. *Analisis Data Kualitatif*. Penerbit UI-Press. Jakarta.
- Subarsono, 2005. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Aksara Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2001. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Tjokroamidjoyo, Bintoro. 1999. *Manajemen Pembangunan*. Bina Aksara. Bandung.
- Winarno, Budi. 2005.. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Presindo. Yogyakarta..