

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Isu perlindungan anak merupakan salah satu isu yang penting untuk dibahas. Sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pemerintah juga telah melakukan ratifikasi Konvensi Hak Anak dengan mengesahkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2002, yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak. Ratifikasi yang sudah dilakukan oleh pemerintah merupakan upaya positif negara dalam rangka memberikan kepastian terkait perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar anak Indonesia.

Kajian terkait kelompok rentan (*vulnerable groups*) yang dilakukan oleh Pusat Kajian HAM Universitas Islam Indonesia, menyebutkan anak sebagai salah satu kelompok yang rentan mengalami kekerasan dan menjadi korban<sup>1</sup>. Anak-anak disebut sebagai kelompok rentan, sebab anak sangat bergantung pada orang lain untuk memenuhi kebutuhan dasarnya<sup>2</sup>. Pandangan ini sejalan dengan salah satu poin konsideran dalam Konvensi Hak Anak, terkait dengan kondisi jasmani dan

---

<sup>1</sup> Eko Riyadi, at. al. 2012. *Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya*. Yogyakarta: PUSHAM UII.

<sup>2</sup> Alexander Bagattini. 2019. *Children's well-being and vulnerability, Ethics and Social Welfare*. Hlm 211. DOI: 10.1080/17496535.2019.1647973. Dilansir pada 3 Februari 2022

mental usia anak yang belum mengalami kematangan. Namun, setiap anak memiliki tingkat kerentanan yang berbeda. Hal ini disebut dalam tulisan Bagattini sebagai *situational vulnerabilities*, atau kerentanan yang disebabkan oleh situasi dan kontekstual tertentu<sup>3</sup>.

Merujuk pada Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, yang dikategorikan sebagai anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih di dalam kandungan. Dalam konteks perlindungan anak, dikenal istilah perlindungan khusus yang ditujukan untuk anak dalam situasi dan kondisi tertentu untuk mendapatkan jaminan rasa aman terhadap ancaman yang membahayakan diri dan jiwa dalam tumbuh kembangnya<sup>4</sup>.

Implementasi perlindungan anak di Indonesia perlu diakui belum mampu menjawab kompleksitas permasalahan anak-anak. Salah satu isunya yaitu terkait dengan jumlah anak telantar dan anak jalanan yang banyak ditemukan di kota besar di Indonesia. Permasalahan kompleks ini perlu mendapatkan perhatian serius dari banyak pihak, baik keluarga, masyarakat, hingga pemerintah. Terlebih, anak-anak telantar ini dikategorikan sebagai kelompok rentan.

Penelitian ini berupaya mengkaji perlindungan sosial bagi anak-anak telantar di Provinsi DKI Jakarta. Merujuk pada Undang-Undang Perlindungan Anak, yang dimaksud dengan anak telantar adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual, maupun sosial. Sementara itu, merujuk pada Kementerian Sosial RI, anak telantar adalah salah satu kelompok

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak

anak yang digolongkan sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial, disingkat PMKS. Anak telantar dibagi menjadi dua kelompok usia, yakni balita usia 5 tahun ke bawah, dan anak usia 6 sampai dengan 18 tahun.

**Tabel 1.1**

**Definisi dan Kriteria Anak Telantar<sup>5</sup>**

	Anak Balita Telantar	Anak Telantar
Definisi	Seorang anak berusia 5 (lima) tahun ke bawah yang ditelantarkan orang tuanya dan/atau berada di dalam keluarga tidak mampu oleh orang tua/keluarga yang tidak memberikan pengasuhan, perawatan, pembinaan dan perlindungan bagi anak sehingga hak-hak dasarnya semakin tidak terpenuhi serta anak dieksploitasi untuk tujuan tertentu.	Seorang anak berusia 6 (enam) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun, meliputi anak yang mengalami perlakuan salah dan ditelantarkan oleh orang tua/keluarga atau anak kehilangan hak asuh dari orang tua/keluarga.
Kriteria	<ul style="list-style-type: none"><li>a. Telantar/ tanpa asuhan yang layak;</li><li>b. berasal dari keluarga sangat miskin / miskin;</li><li>c. kehilangan hak asuh dari orangtua/ keluarga;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>a. berasal dari keluarga fakir miskin;</li><li>b. anak yang dilalaikan oleh orang tuanya; dan</li><li>c. anak yang tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya.</li></ul>

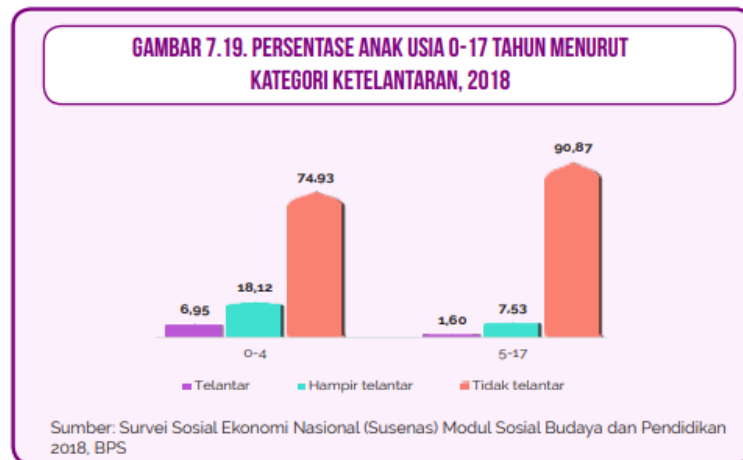
<sup>5</sup> <https://intelresos.kemensos.go.id/new/?module=Pmks&view=anak>

	<p>d. Anak balita yang mengalami perlakuan salah dan ditelantarkan oleh orang tua/keluarga;</p> <p>e. Anak balita yang dieksploitasi secara ekonomi seperti anak balita yang disalahgunakan orang tua menjadi pengemis di jalanan; dan</p> <p>f. Anak balita yang menderita gizi buruk atau kurang.</p>	
--	---	--

Menurut Darmawan W. (2008), anak jalanan dan anak telantar seharusnya dilindungi dan dijamin hak-haknya sebagaimana anak pada umumnya, agar menjadi manusia yang bermanfaat dan mempunyai masa depan yang cerah. Anak-anak perlu mendapatkan hak-haknya secara normal sebagaimana layaknya, antara lain hak sipil dan kemerdekaan (*civil right and freedoms*), lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (*family environment and alternative care*), kesehatan dasar dan kesejahteraan (*basic health and welfare*), pendidikan, rekreasi dan budaya (*educational, leisure, and culture activities*), serta perlindungan khusus (*special protection*).

**Gambar 1.1**

**Persentase Anak Telantar di Indonesia Tahun 2018**



Pada gambar diatas, terlihat bahwa distribusi anak menurut ketelantaran memiliki pola yang sama antara anak usia 0-4 tahun dan anak usia 5-17 tahun, yaitu sebagian besar tidak telantar, diikuti anak hampir telantar kemudian anak telantar. Jika dibandingkan, anak usia 0-4 tahun memiliki lebih banyak anak telantar sebesar 6,95 persen dibanding anak usia 5-17 sebesar 1,60 persen. Hal ini perlu perhatian lebih, karena usia balita merupakan masa *golden age*, yaitu masa emas perkembangan anak, dimana masa perkembangan anak sangat pesat, baik dari pertumbuhan fisik maupun kecerdasan yang menentukan terhadap perkembangan anak selanjutnya.

Berdasarkan data Kementerian Sosial yang diambil dari Dashboard Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) per 15 Desember 2020, jumlah anak telantar di Indonesia adalah sebanyak 67.368 orang.<sup>6</sup> Anak telantar tentunya memerlukan perhatian serius dari pemerintah. Selain hak-hak dasarnya yang tidak terpenuhi, anak telantar juga sangat berpotensi mengalami kekerasan berlapis. Misalnya eksploitasi ekonomi, seksual, rentan dimanfaatkan untuk menjadi kurir narkoba, atau bahkan rentan menjadi korban tindak pidana perdagangan orang. Selain itu, ada tiga dimensi kerentanan lainnya yang dialami oleh anak telantar, yaitu ketiadaan layanan akses, layanan yang tidak atau kurang terhadap kebutuhan anak, serta diskriminasi berdasarkan usia, jenis kelamin, dan sebagainya

Melansir dari tempo.co, anak jalanan disebut sebagai kelompok yang rentan terseret aktivitas kriminal. Kecenderungan ini disebabkan oleh kondisi dan lingkungan anak yang rawan terjadi kekerasan. Kecenderungan lain dari anak yang tumbuh di lingkungan dengan tingkat kekerasan tinggi yaitu akan memicu anak menjadi abusif, serta menganggap kekerasan sebagai sebuah solusi<sup>7</sup>. Mempertimbangkan berbagai kerentanan pada anak telantar dan anak jalanan, serta permasalahan yang ada, maka penting untuk melakukan kajian terkait hal ini agar dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemangku kebijakan dalam upaya-upaya perlindungan dan pemenuhan hak anak.

---

<sup>6</sup> “Penanganan Anak TELANTAR butuh Komitmen” <https://www.kemenkopmk.go.id/penanganan-anak-TELANTAR-butuh-komitmen> (Diakses 19 September 2021, pukul 19:54 WIB)

<sup>7</sup> <https://gaya.tempo.co/read/1274776/anak-jalanan-rentan-terjerumus-kriminalitas-ini-kata-psikolog>. Artikel diakses pada 6 Februari 2022

Penelantaran anak umumnya disebabkan oleh dua kondisi<sup>8</sup>, yaitu:

- a. Ketelantaran yang disebabkan kondisi keluarga yang miskin, tetapi hubungan sosial dalam keluarga normal.
- b. Ketelantaran yang disebabkan karena kesengajaan, gangguan jiwa dan/atau ketidakmengertian keluarga/orang tua, atau hubungan sosial dalam keluarga tidak normal.

Merujuk dari sumber yang berbeda, keberadaan anak telantar dapat dipicu oleh berbagai faktor<sup>9</sup>, yaitu:

- a. Konflik keluarga
- b. Anak telantar yang bermasalah dalam sistem pengasuhan seperti yang dialami anak yatim piatu, anak yatim, anak piatu, anak orang tua tunggal, anak dengan ayah atau ibu tiri, anak dari keluarga yang menikah muda, dan anak yang tidak diketahui asal-usulnya (dibuang oleh orang tuanya)
- c. Anak yang memiliki masalah dalam pengasuhan seperti anak yang mengalami kekerasan
- d. Anak yang berasal dari keluarga yang miskin dan mengakibatkan mereka mengemis di jalan

Apabila merujuk pada kondisi di atas, maka kemiskinan bukan satu-satunya penyebab kasus penelantaran anak yang terjadi. Meskipun demikian, kemiskinan

---

<sup>8</sup> Nancy Rahakbauw. 2016. Faktor-Faktor Anak Ditelantarkan dan Dampaknya (Studi di Kota Ambon). *INSANI* Vol. 3 No. 1. Hlm 32-44

<sup>9</sup> <http://www.rakyatmerdeka.co.id/news/2010/03/23/90009/Gila.-Jumlah-Anak-TELANTAR-17-Juta> . Artikel diakses pada 10 September 2021



dan kerentanan ekonomi suatu keluarga mempengaruhi kemampuan orangtua dalam memenuhi hak-hak dasar anaknya. Dengan kata lain, anak dalam keluarga miskin akan mengalami kerentanan yang lebih besar mengalami penelantaran dibandingkan anak dalam keluarga sejahtera. Pemilihan Provinsi DKI Jakarta sebagai fokus penelitian disebabkan oleh tingginya tingkat ketimpangan ekonomi dan kemiskinan yang terjadi. Hal ini kian diperparah oleh kondisi pandemi Covid-19, sehingga rasio ketimpangannya mencapai 0,400 per September 2020. Rasio ini lebih tinggi dari angka nasional yang sebesar 0,385. Selain itu, persentase penduduk miskin di Provinsi DKI Jakarta juga mengalami kenaikan, yaitu mencapai 4,69% per September 2020 atau setara dengan 496,84 ribu orang<sup>10</sup>.

**Gambar 1.2**

**Tingkat Kemiskinan DKI Jakarta Tahun 2017-2020**



<sup>10</sup> <https://katadata.co.id/muhammadridhoi/analisisdata/6038b264e3df2/ketimpangan-ekonomi-di-jakarta-melebar-akibat-pandemi>. Artikel diakses pada 4 Februari 2022

Tahun 2020, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mencatat sebanyak 70 anak telantar dengan rincian sebanyak 4 anak berusia 5 tahun ke bawah, dan 66 anak berusia 6 hingga 18 tahun. Sementara itu, jumlah anak jalanan mencapai 221 anak di tahun 2020<sup>11</sup>. Meskipun anak telantar dan anak jalanan didefinisikan secara berbeda, namun kedua kelompok anak penyandang masalah kesejahteraan sosial ini dikategorikan dalam satu komponen program yang sama yakni Program Kesejahteraan Sosial Anak Telantar/Jalanan.

Peneliti menggunakan konsep *welfare state* atau negara kesejahteraan sebagai kerangka dasar untuk menganalisis peran negara dalam upaya melindungi dan mensejahterakan rakyatnya. Secara sederhana, *welfare state* dapat dipahami juga sebagai bentuk kebijakan yang menysasar kelompok rentan, misalnya dalam konteks penelitian ini yaitu anak telantar. Dengan Pancasila sebagai ideologi bangsa yang mengamanatkan “kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, maka pemerintah harus mampu pro-aktif dan responsif dalam memberikan perlindungan bagi anak-anak yang telantar. Sebagaimana konsep *welfare state* merupakan sistem yang memberi peran kepada negara untuk pro-aktif dan responsif dalam memberikan pelayanan sosial kepada warganya<sup>12</sup>. Konsep *welfare state* menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> <https://jakarta.bps.go.id/indicator/27/615/1/jumlah-penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-pmks-menurut-jenis-dan-kabupaten-kota-administrasi-.html>. Artikel diakses pada 4 Februari 2022

<sup>12</sup> Suharto, E. (2011). Kebijakan sosial. *Bandung: Alfabeta*.

<sup>13</sup> Sukmana, O. (2016). Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare state*). *Jurnal Sospol*, 2(1), 103-122.

Lebih lanjut, peneliti mencoba menggunakan dua aspek dalam meninjau program perlindungan sosial anak telantar yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Aspek pertama yaitu aspek kesetaraan gender atau kesetaraan gender. Kesetaraan gender yang dimaksud dalam penelitian ini merujuk pada pemahaman bahwa anak perempuan dan anak laki-laki memiliki kesamaan hak, tanggung jawab, serta kesempatan yang sama untuk memperoleh jaminan dari negara, baik itu perlindungan maupun akses untuk mengembangkan diri. Aspek ini penting untuk dibahas sebab anak laki-laki dan anak perempuan cenderung memiliki pengalaman dan kebutuhannya yang berbeda, serta dalam berbagai temuan menunjukkan bahwa anak perempuan memiliki kerentanan lebih besar dibanding anak laki-laki saat berkaitan dengan isu kekerasan. Peneliti berpandangan, salah satu keberhasilan program dapat dipengaruhi oleh terimplementasinya aspek ini dalam program yang dijalankan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Aspek kedua yaitu kebijakan *pro-poor*. Secara sederhana, kebijakan *pro-poor* dapat dipahami sebagai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya mengatasi permasalahan kemiskinan. Kebijakan *pro-poor* merupakan alternatif kebijakan yang dikhususkan untuk menanggulangi sebab-sebab kemiskinan yang multidimensional. Selain itu, kebijakan *pro-poor* juga merupakan bagian dari upaya melindungi kelompok miskin dari berbagai dinamika politik dan ekonomi yang memarginalkan<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Moch. Nurhasim, dkk. 2014. Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang Miskin Berbasis Good Governance. LIPI Press. Hlm 15.

Seperti yang sudah peneliti paparkan dalam beberapa paragraf sebelumnya, keberadaan anak telantar sangat erat kaitannya dengan aspek kemiskinan. Panti-panti sosial yang menampung anak telantar idealnya tidak hanya menyediakan tempat tinggal, tetapi juga mendorong pengembangan kapasitas anak telantar agar dapat berdaya dan keluar dari kemiskinan struktural. Namun, perlu diakui bahwa pelaksanaan kebijakan *pro poor* memiliki hambatan besar dalam pengimplementasiannya. Hal ini kerap kali terjadi sebagai akibat dari struktur administrasi yang lemah, distorsi kebijakan oleh birokrat (misalnya melalui perilaku yang diskriminatif atau berusaha melindungi kepentingan pribadi dengan mempertahankan *status quo*), dan kegagalan sumber daya manusia dan kelembagaan yang tidak memadai, termasuk dampak korupsi, klientelisme, dan neopatrimonialisme. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan mampu memberi alternatif secara konseptual maupun praktis bagi program kesejahteraan sosial yang menyangkut anak-anak telantar.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah kesetaraan gender menjadi pertimbangan DKI Jakarta dalam kebijakan dan implementasi perlindungan sosial untuk anak telantar?
2. Apakah kebijakan *pro poor* menjadi pertimbangan DKI Jakarta dalam kebijakan dan implementasi perlindungan sosial untuk anak telantar?

3. Bagaimana *cross cutting* kesetaraan gender dan kebijakan *pro poor* dalam kebijakan sosial anak telantar oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai penelitian ini bahwa peneliti melihat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah mencanangkan kebijakan perlindungan sosial yang berfungsi untuk melindungi anak-anak telantar. Namun, dalam implementasinya, ternyata sampai sekarang jumlah anak-anak telantar yang tersebar di Provinsi DKI Jakarta masih berada dalam kondisi yang memprihatinkan, dengan tingkat yang fluktuatif. Persoalan mengenai anak telantar sendiri, bukan semata tanggung jawab pemerintah, tetapi juga masyarakat, baik secara individu, maupun kelompok yang memiliki kewajiban moral untuk peduli, dan berperan serta dalam mengentaskan anak-anak telantar sesuai dengan kemampuan-masing-masing.

Akan tetapi, dari sisi keberadaan penguasa atau pemerintah sebagai pengatur urusan masyarakat, atau dengan kata lain berfungsi sebagai pelindung, maka porsi tanggung jawab pemerintah tentu jauh lebih besar dalam penanganan anak-anak telantar. Terlebih, yang lebih krusial lagi adalah persoalan anak-anak telantar bukan hanya menyangkut persoalan sosial semata, melainkan terkait dengan persoalan lainnya secara sistemik, seperti persoalan ekonomi (kemiskinan

beserta penanganannya), hak kesetaraan gender, kebijakan politik (*political will*), kebijakan budaya, pendidikan dan hukum.

Dengan demikian, tujuan dari penelitian ini, secara umum mendeskripsikan bagaimana program perlindungan anak telantar di Provinsi DKI Jakarta yang sudah ada, dalam pemenuhan kesetaraan gender dan kebijakan *pro poor*. Kemudian, tujuan lain dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan apakah pertimbangan kesetaraan gender dan kebijakan *pro poor* benar-benar berdampak pada perlindungan sosial anak telantar di DKI Jakarta demi mewujudkan negara yang sejahtera.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dari tujuan penelitian yang telah diuraikan, maka manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini secara teoritis, diharapkan dapat memperkaya wawasan serta memberikan sumbangsih yang bersifat ilmiah, khususnya dalam pengoperasian tugas dan wewenang serta kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, yang berkaitan dengan pemeliharaan dan perlindungan anak (khususnya anak telantar), selaku tanggung jawabnya dalam mewujudkan kesejahteraan umum. Konsep hasil penelitian, diharapkan dapat membangun kerangka konsep penelitian sebelumnya. Penelitian ini, akan menjelaskan secara subjektif tentang analisis kesetaraan gender dan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terhadap anak telantar guna menciptakan negara sejahtera. Palsanya,

walaupun pemerintah sudah mencanangkan kebijakan perlindungan sosial, nyatanya kemampuan pemerintah tidak sebanding dengan meningkatnya permasalahan anak, baik secara kuantitas maupun kualitas. Jumlah anak telantar, cenderung fluktuatif, seiring dengan permasalahan kemiskinan yang belum dapat diatasi.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

##### **A. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi nyata bagi instansi terkait, khususnya kepada Pemerintah DKI Jakarta. Penelitian ini nantinya akan menyimpulkan program perlindungan sosial anak telantar yang dicanangkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam pemenuhan hak-hak kesetaraan gender juga penanggulangan kemiskinan, karena anak-anak termasuk ke dalam kelompok rentan yang rawan terhadap perlakuan diskriminasi. Ditambah, polemik permasalahan anak telantar yang dinilai begitu kompleks, karena jumlahnya yang fluktuatif. Lalu, penelitian ini akan menjadi refleksi dan rekomendasi bagi pemerintah untuk lebih menyadari pentingnya kebijakan program perlindungan sosial yang telah dibuat untuk kelangsungan kehidupan sosial masyarakat, khususnya anak-anak telantar, serta menyadarkan pemerintah dimana pihak mereka mempunyai tanggung jawab besar terhadap pemeliharaan dan pembinaan anak-anak telantar.

##### **B. Bagi Peneliti**

Penelitian ini, diharapkan dapat menambah wawasan peneliti dengan terjun langsung ke lokasi dan membuat hasil penelitian. Adanya penelitian ini akan membangun kerangka pikir penulis melihat kondisi yang ada dari tinjauan empiris dan teoritis yang akan dibentuk dari metode penelitian yang ada.

### C. Bagi Masyarakat

Penelitian ini, diharapkan dapat menambah wawasan masyarakat bahwa anak-anak telantar juga sama dengan anak-anak yang memiliki kehidupan normal, dimana anak wajib dilindungi agar mereka tidak menjadi korban tindakan individu atau kelompok, organisasi swasta maupun pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Maka dari itu, masyarakat dapat membantu pemerintah dalam hal pemenuhan hak anak-anak, seperti hak sipil, hak kemerdekaan, kesejahteraan dasar, pendidikan, budaya, maupun perlindungan khusus.

## **1.5 Kerangka Pikir**

### **1.5.1 Tinjauan Pustaka**

Tinjauan literatur dalam proposal ini, penulis dapatkan dari penulisan ilmiah yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Tinjauan literatur tersebut berasal dari perguruan tinggi dan penulis ilmiah yang dalam tulisannya menyangkut kebijakan yang dicanangkan pemerintah tentang kesejahteraan lansia secara teoritis.

*Pertama*, berdasarkan penelusuran literatur terkait tema yang diambil oleh penulis, terdapat jurnal mengenai keadaan sosio ekonomi dan geografis Desa Gendeng dan kaitannya dengan perlindungan anak-anak, dengan judul



*“Entrepreneurship and Child Protection”*, yang ditulis oleh Nurliana Cipta Apsari, Meilanny Budiarti Santoso, Sahadi Humaedi, Santoso Tri Raharjo, dan Budhi Wibhawa berisikan bahwa keadaan di Desa Genteng, anak-anak rawan mendapatkan ketidakadilan sosial, sehingga kewirausahaan menjadi cara mengatasi kemiskinan. Potensi kewirausahaan seperti koperasi, dan kelompok tani teridentifikasi dapat meningkatkan pendapatan di Desa Genteng, sehingga anak-anak dapat terlepas dari rantai kemiskinan.

Dalam jurnal tersebut disebutkan, anak adalah salah satu populasi kelompok rawan mengalami ketidakadilan sosial. Hal ini terjadi karena anak seringkali tidak dianggap sebagai manusia utuh, sehingga orang dewasa cenderung menganggap remeh anak. Selain dianggap remeh, anak juga sering dianggap tidak mampu membuat keputusan sendiri, sehingga anak menjadi sangat tergantung kepada orang tua nya. Dan, di Desa Genteng adalah desa yang infrastrukturnya belum mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah setempat. Desa ini berada di kaki Gunung Manglayang dan merupakan bagian dari daerah Kabupaten Sumedang. Desa Genteng merupakan desa yang memiliki banyak potensi alam yang dapat dikembangkan, seperti misalnya bambu, kopi, tembakau, sayur mayur, dan padi. Namun demikian, meskipun potensi alam yang dapat dikembangkannya beragam, namun masyarakatnya masih hidup dalam kemiskinan. Keluarga miskin tentulah berpotensi memiliki anak yang miskin pula. Anak yang berasal dari keluarga miskin cenderung mengalami ketidakadilan sosial dan berpotensi mendapatkan perlakuan salah dari orang dewasa di sekitarnya, akibat dari keterdesakan kebutuhan hidup. Sehingga, agar daerah tersebut dapat keluar dari lingkaran setan kemiskinan dan

populasi anak dapat terbebas dari perlakuan salah dan ketidakterpenuhinya hak anak, harus ada upaya signifikan bagi warga Desa Genteng agar mereka memiliki taraf hidup yang lebih layak. Dengan taraf hidup yang lebih layak tersebut, diharapkan dapat mengurangi perlakuan salah pada anak, sehingga anak dapat terpenuhi hak-haknya dan mendapatkan keadilan sosial.

Namun sekarang, dapat disimpulkan bahwa perlindungan anak di Desa Genteng telah terwujud dengan adanya upaya-upaya preventif dari pihak perangkat desa dan masyarakat. Keadaan ekonomi yang pas-pasan dapat mendorong masyarakat untuk mencari penghasilan tambahan yang dapat berfungsi sebagai faktor pelindung bagi anak, dan hal ini dilakukan dengan potensi kewirausahaan berbasis pada potensi kekayaan alam.

*Kedua*, terdapat jurnal mengenai masalah kesenjangan gender dan perlindungan anak dalam lingkungan masyarakat lokal agar pemerintah dapat menciptakan strategi dan arahan kebijakan yang berpihak pada kesetaraan gender dan terlindunginya hak anak di Kabupaten Lampung Tengah, Provinsi Lampung, Sumatera. Jurnal berjudul "*Analisis Pengarusutamaan Gender (PUG) dan Perlindungan Anak di Kabupaten Lampung Tengah*", yang ditulis oleh Annissa Valentina, dari Universitas Nahdlatul Ulama Lampung, berisi isu gender dan anak telah lama menjadi masalah utama dalam pembangunan di daerah Lampung Tengah, dimana pemerintah Kabupaten Lampung Tengah dituntut harus dapat melakukan upaya-upaya dalam mengatasi kesenjangan gender untuk dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan praktis maupun strategis bagi segenap kalangan. Selain itu, agar dapat menciptakan strategi dan arahan kebijakan yang berpihak

pada kesetaraan gender dan terlindunginya hak anak, terutama dalam aspek pendidikan dan kesehatan.

Dalam jurnal, disebutkan bahwa belum ada komitmen politik yang dituangkan dalam sebuah payung hukum yang jelas dalam implementasi Pengarusutamaan Gender dan Perlindungan Anak di Kabupaten Lampung Tengah karena masih sebatas wacana atau harapan. Dalam bidang pendidikan, payung hukum PUG berupa SK Bupati tentang Kelompok Kerja PUG yang belum terlihat perannya secara nyata. Sedangkan, bidang kesehatan belum memiliki peraturan apapun yang berkaitan dengan PUG dan Anak. Dilihat dari penyusunan kebijakan, program dan kegiatan, bidang pendidikan dikategorikan netral gender, begitu pula dengan bidang kesehatan. Namun, jika bidang kesehatan mencantumkan program Kesehatan Ibu dan Anak berbasis gender, maka selangkah lagi akan memasuki framework yang responsif gender dan anak. Ketersediaan sumberdaya manusia yang responsif gender pun, tidak dimiliki oleh kedua bidang ini meskipun dari pendanaan bidang kesehatan menyediakan dana 0,002% dari total plafon anggaran Dinas Kesehatan bagi program yang berkaitan dengan perempuan dan anak. Sedangkan, Dinas Pendidikan tidak memiliki program kerja berdasarkan gender dan anak.

*Ketiga*, terdapat tesis mengenai bagaimana pemerintah melakukan pemenuhan hak-hak anak karena anak merupakan asset berharga yang harus dijaga oleh negara untuk melangsungkan pembangunan berkelanjutan. Jurnal berjudul “*Pemenuhan Hak Pemeliharaan Anak Telantar di Kota Medan (Studi di Dinas Sosial Kota Medan)*”, ditulis oleh Rizka Azizah Siregar dari Universitas

Muhammadiyah Sumatera Utara, berisi anak telantar yang masih banyak ditemukan di Kota Medan, yang dalam pemeliharaannya harus diperhatikan oleh pemerintah terkait dimana disini yang dimaksud adalah Dinas Sosial Kota Medan. Apalagi, anak-anak telantar yang ada di Kota Medan, ternyata banyak mendapat kasus tidak baik dari orang tua atau keluarganya.

Hasil penelitian yang tertuang dalam jurnal ini adalah yang pertama, Dinas Sosial Kota Medan dalam pemenuhan hak pemeliharaan anak telantar di Kota Medan dilakukan dengan cara menitipkan anak telantar pada panti asuhan. Sejauh ini, pemeliharaan terhadap anak telantar berjalan dengan lancar karena adanya kerjasama antara panti asuhan. Kedua, adanya permasalahan dimana infrastruktur dari segi tempat masih kurang dan layak, karena panti-panti asuhan di Kota Medan segala fasilitasnya masih terbatas. Lalu, kurangnya biaya dan Sumber Daya Manusia, menjadikan Dinas Sosial Kota Medan sulit memerangi masalah ini, ditambah pemenuhan hak-hak anak telantar bukanlah masalah mudah.

*Keempat*, terdapat jurnal mengenai kurangnya terealisasinya tanggung jawab negara terhadap anak telantar dalam operasionalisasi pemerintah. Jurnal ini berjudul “*Tanggung Jawab Negara terhadap Anak Telantar dalam Operasionalisasi Pemerintah di Bidang Perlindungan Hak Anak*”, yang ditulis oleh Imam Sukadi dari Universitas Brawijaya Malang berisi kendala yang sering terjadi dalam perlindungan Hak-hak Anak Indonesia khususnya terhadap anak telantar, terlebih peningkatan jumlah anak telantar yang fantastik ini tak sepadan dengan klaim pemerintah tentang menurunnya tingkat kemiskinan di Indonesia. Banyak anak yang ditelantarkan oleh orang tua disebabkan oleh berbagai alasan, terutama

masalah kemiskinan dan kurangnya tanggung jawab orang tua terhadap pola pengasuhan dan perawatan anak, juga adanya ketidakadilan gender. Disini, penulis mengambil beberapa contoh kasus seperti di Depok, Tangerang, Semarang dan di Jakarta Utara. Pada kasus-kasus tersebut, yang memicu peningkatan anak telantar adalah anak-anak tersebut mengalami kekerasan rumah tangga.

Dalam jurnal tersebut, hasil penelitian yang didapat adalah kurang terealisasinya tanggung jawab negara terhadap anak telantar dalam operasionalisasi pemerintah yang disebabkan oleh belum melembaganya konsep *good governance* dalam sistem pemerintahan, dimana tidak ada keinginan yang kuat dari pemerintah untuk memelihara anak telantar. Disamping itu, juga ada kendala yang sering terjadi dalam perlindungan Hak-Hak Anak Indonesia khususnya terhadap anak telantar, diantaranya adalah: Pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri, hal ini menyangkut kemampuan aparat penegak hukumnya, sarana dan prasarana penunjangnya, Program pemerintah belum seluruhnya dapat diwujudkan secara efektif mengingat tingkat kemampuan ekonomi sebagian besar masyarakat Indonesia masih rendah, Kurangnya pengetahuan masyarakat terutama orang tua tentang hak anak, Kurangnya pemahaman dari instansi terkait dan masyarakat tentang ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Hak Anak Internasional, Koordinasi antarorganisasi sosial dan pernerintah maupun antar organisasi sosial relatif kurang dan Kerja sama lintas sektoral dan internasional kurang terjalin dengan baik.

*Kelima*, terdapat tesis mengenai sejauh mana kebijakan perlindungan sosial untuk anak telantar yang telah dirancang oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. Tesis ini berjudul ”*Implementasi Kebijakan Perlindungan Sosial pada*

*Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Tengah*”, yang ditulis oleh Irwan Sandi dari Magister Administrasi Publik Universitas Tadulako, berisi terdapat 54.235 anak telantar yang tersebar di Sulawesi Tengah. Jumlah tertinggi terdapat di Kabupaten Poso, yakni sebanyak 12.002 anak. Jumlah ini diperkirakan masih akan bertambah, karena saat ini masih sekitar 112.735 orang anak (56.895 perempuan 55.840 laki-laki) pelajar yang siap masuk dalam lapangan kerja. Banyaknya jumlah anak telantar disebabkan karena tingkat kemiskinan keluarganya. Semua data diatas, diperoleh dari Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Sulawesi Tengah. Lebih lanjut, keberadaan anak telantar pun tak luput dari permasalahan kompleks yang terjadi di provinsi Sulawesi Tengah. Diantaranya, problema tentang anak telantar yang masih menjadi masalah krusial yang harus segera diselesaikan baik oleh masyarakat, lembaga pemerhati anak, terkhusus pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, sebab hal ini merupakan bentuk eksploitasi pada anak yang seyogyanya anak memperoleh hak pendidikan ataupun pergaulan selayaknya anak-anak pada umumnya.

Hasil penelitian dalam tesis tersebut menunjukkan, belum sepenuhnya berhasil. Hal ini dibuktikan dengan mengacu pada teori Van Meter Van Horn dengan 6 (enam) indikator keberhasilan implementasi yang meliputi: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap/ kecenderungan (disposisi) agen pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan ekonomi, sosial dan politik belum sepenuhnya berhasil dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah untuk menanggulangi persebaran anak telantar, meskipun sudah tersedia kebijakan perlindungan sosial. Pemerintah disini masih belum memperhatikan kualitas sumber daya manusia, maupun sarana dan prasarana,

seperti yang ada di panti sosial. Kemudian, anggaran juga belum banyak tersedia untuk memerangi masalah anak-anak telantar.

*Keenam*, terdapat tesis tentang masih banyaknya anak – anak yang telantar disekitar kita yang belum sepenuhnya menjadi perhatian dari pemerintah. Tesis ini berjudul “*Perlindungan Hukum Anak Telantar atas Hak Anak Mendapatkan Jaminan Kesehatan*”, yang ditulis oleh Khoriunnisa dari Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, berisi jaminan kesehatan adalah hak semua anak, dimana setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh dan berkembang secara optimal. Anak juga berhak memperoleh pelayanan kesehatan secara layak sesuai dengan kebutuhan fisik dan mental spiritualnya. Hal ini dijamin dalam pasal 8 Undang – undang Perlindungan anak maupun Pasal 62 Undang – undang nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, baik bagi anak yang memiliki keluarga maupun anak telantar tanpa keluarga, semua anak memiliki hak yang sama dan tidak dapat dirampas oleh siapa saja. Kenyatannya anak telantar dan fakir miskin tidak memiliki jaminan kesehatan yang layak, termasuk memperoleh pelayanan kesehatan secara layak sesuai dengan kebutuhan fisik dan mental spiritualnya. Disini kemudian dibahas, bagaimana anak telantar yang tidak memiliki identitas diri dan tidak diketahui siapa keluarganya dapat memperoleh jaminan hukum dalam hal jaminan kesehatan karena dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang 1945 bahwa fakir miskin dan anak – anak telantar dipelihara oleh negara.

Hasil penelitian dalam tesis ini adalah perlindungan hukum anak telantar untuk mendapatkan jaminan kesehatan belum sepenuhnya berhasil. Tidak tuntasnya penanganan anak telantar selama ini disebabkan karena beberapa hal,

yaitu program penanganan anak telantar yang selama ini dilakukan cenderung hanya bersifat parsial, tidak tepat sasaran, kurang sinergisnya penyelenggara penanganan anak telantar baik di internal pemerintah maupun antara pemerintah dengan *stakeholder* lainnya (rumah singgah, swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat). Namun, apabila anak didapati di jalanan tanpa memiliki keluarga yang dapat dihubungi atau dituju, petugas yang berwenang akan membawanya ke panti sosial sementara dimana akan dilakukan pendataan dan asesmen terhadap anak. Lalu anak diberi pembinaan baik fisik, spiritual dan sosial selama kurang lebih 1 bulan.

*Ketujuh*, terdapat jurnal mengenai pelaksanaan program kemitraan wilayah perlindungan sosial bagi anak telantar dan keluarga miskin yang dicanangkan oleh Pemerintah Kabupaten Bengkulu Tengah. Jurnal ini berjudul “*Perlindungan Sosial bagi Anak Telantar dan Keluarga Miskin di Kabupaten Bengkulu Tengah*”, yang ditulis oleh Yessilia Osira dari Universitas Bengkulu, berisi pelaksanaan Program Kemitraan Wilayah (PKW) yang ditujukan untuk anak telantar dan keluarga miskin. Program ini, merupakan salah satu wujud sinergitas antara pemerintah Kabupaten Bengkulu Tengah dengan Universitas Bengkulu dan Universitas Muhammadiyah Bengkulu dalam mewujudkan visi dan misi Kabupaten Bengkulu Tengah, terutama yang berkaitan dengan upaya memajukan perekonomian masyarakat berbasis potensi sumber daya daerah (khususnya sektor pertanian, perkebunan dan perikanan) dan pemberdayaan rumah tangga sebagai upaya menggerakkan peningkatan kesejahteraan keluarga. Program ini dilaksanakan di



Desa Bajak 1 Kecamatan Taba Penanjung Kabupaten Bengkulu Tengah, dan di Desa Rindu Hati.

Lebih lanjut, program PKW ini pada dasarnya merupakan respon terhadap permasalahan di Kabupaten Kabupaten Bengkulu, yaitu masalah kemiskinan yang disebabkan antara lain: 1) pengangguran yang tinggi, 2) penyediaan lapangan kerja baru yang terbatas, 3) rendahnya produktivitas tenaga kerja penduduk. Produktifitas rumah tangga miskin menjadi perhatian sangat penting pemerintah daerah dalam program pemberdayaan keluarga termasuk untuk meningkatkan pendapatan tambahan bagi anggota keluarga dengan mengoptimalkan peran serta Ibu-ibu keluarga di keluarga rawan ekonomi. Optimalisasi dan partisipasi ibu-ibu di keluarga rawan ekonomi ini juga merupakan salah satu upaya pemerintah daerah dan berbagai pihak termasuk perguruan tinggi untuk dapat dikembangkan sebagai upaya peningkatan pengetahuan, keterampilan dan pendapatan keluarga miskin. Di samping permasalahan kemiskinan, Kabupaten Bengkulu Tengah juga menjadi wilayah yang mempunyai permasalahan anak telantar terbesar diantara kabupaten/kota di Provinsi Bengkulu.

Dalam jurnal tersebut, hasil penelitiannya adalah pelaksanaan PKW Perlindungan Sosial bagi Anak Telantar dan Keluarga Miskin di Kabupaten Bengkulu Tengah, dapat dikatakan sesuai dengan tujuan yang diharapkan dalam program ini, seperti tergambar dalam indikator sebagai berikut: 1) Terbentuknya kelompok wanita tani (KWT) Rindu Hati. Kelompok inilah yang kemudian menjadi penggerak kegiatan-kegiatan budi daya papaya California, pembuatan pupuk organik, serta pembuatan rumah bibit, dan kegiatan-kegiatan peningkatan kapasitas

kelompok wanita tani seperti pelatihan pengolahan dan pengemasan makanan berbahan dasar papaya, pelatihan pengadministrasian dll; 2) Terbentuknya Lembaga Kesejahteraan sosial anak (LKSA) Rindu Hati sebagai media pelaksanaan upaya-upaya perlindungan sosial bagi anak-anak di Desa Rindu Hati.

Dari tinjauan literatur yang ada, telah banyak disampaikan mengenai bagaimana suatu daerah dalam mengatasi permasalahan anak-anak telantar, kemudian juga telah banyak disampaikan bagaimana implementasi dari kebijakan perlindungan anak-anak telantar yang dicanangkan pemerintah daerah setempat. Tinjauan literatur tersebut, menjelaskan tentang topik yang sama, namun dengan fenomena, juga hasil yang berbeda. Semua penelitian yang ada, telah membahas mengenai hasil implementasi dari kebijakan perlindungan sosial yang dibuat oleh pemerintah. Akan tetapi, dari tinjauan literatur diatas, belum ada yang meneliti spesifik apakah kesetaraan gender dan kebijakan *pro poor* benar-benar menjadi pertimbangan pemerintah dalam kebijakan perlindungan sosial anak-anak telantar dan dengan adanya kebijakan perlindungan sosial tersebut apakah benar-benar berdampak pada kesejahteraan anak-anak telantar. Terlebih lagi, dalam tinjauan literatur diatas, belum ada yang meneliti kasus ini di Provinsi DKI Jakarta. Oleh sebab itu, dari adanya kekurangan penelitian tersebut, penulis bermaksud untuk lebih mendalam meneliti mengenai kekurangan penelitian yang ada.

## **1.5.2 Landasan Teori**

Berdasar latar belakang dan rumusan masalah yang ada, maka dapat digunakan beberapa teori, antara lain:

### **1.5.2.1 Teori *Welfare state***

Negara Kesejahteraan atau *welfare state* disebut juga “negara hukum modern.” Tujuan pokoknya tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga mencapai keadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat. Konsepsi negara hukum modern menempatkan eksistensi dan peranan negara pada posisi kuat dan besar. Kemudian, konsepsi negara demikian ini dalam berbagai literatur disebut dengan bermacam-macam istilah, antara lain: negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*) atau negara melakukan tugas servis publik. Dengan demikian, negara kesejahteraan merujuk pada sebuah model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial kepada warganya.

Dalam garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Spicker (1995:82), menyatakan bahwa negara kesejahteraan “...stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards.”<sup>15</sup>

Negara kesejahteraan, mengacu pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian, sehingga mampu menjalankan tanggung jawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan

---

<sup>15</sup> Spicker, Paul (2002), *Poverty and the Welfare state: Dispelling the Myths*, London: Catalyst

kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya (Esping-Andersen, 1990; Triwibowo dan Bahagijo, 2006).<sup>16</sup> Konsep ini dipandang sebagai bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat setelah mencuatnya bukti-bukti empirik mengenai kegagalan pasar (*market failure*) pada masyarakat kapitalis dan kegagalan negara (*state failure*) pada masyarakat sosialis (lihat Husodo, 2006).

Negara kesejahteraan difokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang, sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak, dan kewajiban negara (*state obligation*), di pihak lain. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk – orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan.

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*). Perlindungan sosial disini, mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).

---

<sup>16</sup> Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press, 1990.

Dalam konteks ini, negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai “penganugerahan hak- hak sosial” (*the granting of social rights*) kepada warganya (Triwibowo dan Bahagijo, 2006).<sup>17</sup> Semua perlindungan sosial yang dibangun dan didukung negara tersebut sebenarnya dibiayai oleh masyarakatnya melalui produktifitas ekonomi yang semakin makmur dan merata, sistem perpajakan dan asuransi, serta investasi sumber daya manusia (*human investment*) yang terencana dan melembaga.

Negara kesejahteraan, adalah fondasi utama kebijakan sosial. Namun demikian, Negara kesejahteraan bukanlah sekadar kumpulan kebijakan sosial (Triwibowo dan Bahagijo, 2006; Husodo, 2006). Artinya, meskipun negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mewujudkannya, suatu negara dapat menerapkan beberapa kebijakan sosial tanpa harus menganut negara kesejahteraan.

Indonesia, sebagai salah satu negara di dunia yang mengupayakan kesejahteraan umum sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah negara yang menganut paham kesejahteraan. Hal itu tercermin dari Tujuan Negara yaitu “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial...”

Ciri utama dari negara ini, adalah munculnya kewajiban pemerintah

---

<sup>17</sup> Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. LP3ES, Jakarta, 2006.

untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*), menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Konsep negara kesejahteraan inilah yang mengilhami sekaligus menjadi obsesi para aktivis pergerakan kemerdekaan bangsa Indonesia, khususnya “Bung Hatta” selaku pejuang dan pendiri Negara Republik Indonesia, bahkan menjadi figur sentralnya.<sup>18</sup>

Dilatarbelakangi pemikiran-pemikiran para pendiri negara, utamanya “Bung Hatta”, maka Undang-Undang Dasar Negara 1945 mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya; yaitu:

1. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk

---

<sup>18</sup> W. Riawan Tjandra, Hukum Administrasi Negara, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hal 1

kepentingan publik;

2. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata;
3. Mengurangi kemiskinan;
4. Menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin;
5. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*;
6. Memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara.<sup>19</sup>

Polarisasi tujuan-tujuan pokok negara kesejahteraan tersebut dirumuskan, pada hakikatnya dimaksudkan untuk menetapkan indikator-indikator dan sebagai alat ukur dalam menilai apakah masyarakat sudah sejahtera atau belum. Selain fungsinya sebagai indikator juga dimaksudkan untuk memberi kemudahan bagi negara (pemerintah) dalam mengambil langkah-langkah strategis dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian, tujuan-tujuan pokok tersebut pada hakikatnya hanyalah merupakan bagian-bagian dari tujuan akhir dari *welfare state* yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tujuan tersebut tidak dibatasi secara limitatif pada bidang material saja, melainkan meliputi semua aspek kehidupan karena kesejahteraan berkaitan langsung dengan harkat dan martabat manusia.

Oleh sebab itu, dalam suatu negara yang menganut paham *welfare state* biasanya mencantumkan bentuk-bentuk kesejahteraan dalam pasal-pasal

---

<sup>19</sup> Marilang, "Nilai Keadilan Sosial Dalam Pertambangan", Disertasi, di dalam Marilang, Ideologi *Welfare state* Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, hal 267.

konstitusi atau undang-undang dasar negaranya. Salah satu sarana penting dalam upaya mewujudkan kesejahteraan adalah mewujudkan “keadilan sosial” sebagaimana ditegaskan dalam sila ke-5 Pancasila yang kemudian dijabarkan secara eksplisit di dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang pada hakikatnya menghendaki agar kekayaan atau pendapatan yang diperoleh dari hasil kerjasama oleh suatu komunitas (negara) didistribusikan secara merata dan seimbang (proporsional) kepada seluruh warga negara, bahkan kekayaan atau pendapatan yang diperoleh merupakan kewajiban bagi negara yang menjadi tugas pokok pemerintah untuk menyisihkan anggaran bagi kalangan atau rakyat yang tidak mampu yang sering diklaim sebagai kalangan ekonomi lemah (fakir miskin) dan anak-anak telantar sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 34 (1) UUD 1945.<sup>20</sup>

### **1.5.2.2 Teori Kebijakan Perlindungan Sosial**

Dalam arti luas, perlindungan sosial dapat didefinisikan sebagai segala inisiatif baik yang dilakukan oleh pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat yang bertujuan untuk menyediakan transfer pendapatan atau konsumsi pada orang miskin, melindungi kelompok rentan terhadap resiko- resiko penghidupan (*livelihood*) dan meningkatkan status dan hak sosial kelompok-kelompok yang terpinggirkan di dalam suatu masyarakat (Suharto, et al, 2006).<sup>21</sup>

Perlindungan sosial merupakan elemen penting strategi kebijakan dalam memerangi kemiskinan dan mengurangi penderitaan multidimensi yang dialami kelompok-kelompok lemah dan kurang beruntung. Sebagai sebuah kebijakan,

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Edi Suharto. 2006. Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat. Bandung: PT Refika Aditama



maka perlindungan sosial merupakan satu tipe kebijakan sosial yang menunjuk pada berbagai bentuk pelayanan, ketetapan atau program yang dikembangkan oleh pemerintah untuk melindungi warganya, terutama kelompok rentan dan kurang beruntung, dari berbagai macam resiko ekonomi, sosial dan politik yang akan senantiasa menerpa kehidupan mereka. Selain kebijakan yang bersifat formal, definisi perlindungan sosial juga mencakup praktek-praktek informal, seperti arisan, sistem gotong royong dalam masyarakat, dukungan keluarga atau teman-teman, serta skema-skema jaring pengaman sosial yang berbasis masyarakat (*community-based safety nets*) lainnya (Suharto, et al, 2006).

Menurut *International Labour Organization* (ILO), perlindungan sosial merupakan bagian dari kebijakan sosial yang dirancang untuk menjamin kondisi keamanan pendapatan serta akses dalam layanan sosial bagi semua orang, dengan memberikan perhatian khusus kepada kelompok-kelompok yang memiliki kerentanan, serta melindungi dan memberdayakan masyarakat dalam semua siklus kehidupan (International Labour Organization, 2012).<sup>22</sup>

*Asian Development Bank* (ADB) menjelaskan, bahwa perlindungan sosial pada dasarnya merupakan sekumpulan kebijakan dan program yang dirancang untuk menurunkan kemiskinan dan kerentanan melalui upaya peningkatan dan perbaikan kapasitas penduduk dalam melindungi diri mereka dari bencana dan kehilangan pendapatan. Perlindungan sosial merupakan sarana

---

<sup>22</sup> International Labour Organization. (2012). *Penilaian Landasan Perlindungan Sosial Berdasarkan Dialog*. Jakarta: ILO.

penting untuk meringankan dampak kemiskinan dan kemelaratan yang dihadapi oleh kelompok miskin. ADB membagi perlindungan sosial kedalam lima elemen, yaitu: 1) Pasar tenaga kerja; 2) Asuransi sosial; 3) Bantuan sosial; 4) Skema mikro dan area-based untuk perlindungan bagi komunitas setempat; dan 5) perlindungan anak (Bappenas, 2014).

Sementara itu, menurut Bank Dunia, konsep yang digunakan oleh ADB dalam membagi perlindungan sosial tersebut masih tradisional. Bank Dunia mendefinisikan perlindungan sosial sebagai: 1) Jejaring pengaman dan spring board; 2) Investasi pada sumber daya manusia; 3) Upaya menanggulangi pemisahan sosial; 4) Berfokus pada penyebab, bukan pada gejala; dan 5) Mempertimbangkan keadaan yang sebenarnya. Menanggapi konsep ADB dan Bank Dunia, menyejajarkan perlindungan sosial dengan jejaring pengaman bisa berarti menyempitkan makna perlindungan sosial itu sendiri.

Interpretasi yang sedikit berbeda diberikan oleh Hans Gsager (Bappenas, 2014), yang berpendapat bahwa sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk mendukung mengatasi situasi darurat ataupun kemungkinan terjadinya keadaan darurat. Jenis-jenis perlindungan sosial berdasarkan pelaksana pelayanan, yaitu pemerintah, pemerintah bersama-sama dengan lembaga non pemerintah, lembaga non pemerintah, dan kelompok masyarakat. Menurut Barrientos dan Shepherd (2003), perlindungan sosial secara tradisional dikenal sebagai konsep yang lebih luas dari jaminan sosial, lebih luas dari asuransi sosial, dan lebih luas

dari jejaring pengaman sosial.<sup>23</sup> Saat ini perlindungan sosial didefinisikan sebagai kumpulan upaya publik yang dilakukan dalam menghadapi dan menanggulangi kerentanan, risiko dan kemiskinan yang sudah melebihi batas (Suharto, 2007).<sup>24</sup> Bank Dunia menggarisbawahi pengertian jaminan sosial sebagai proteksi sosial, adapun komponen-komponen proteksi sosial.

Gagasan perlindungan sosial, pada dasarnya difokuskan dalam prinsip fundamental keadilan sosial, serta hak-hak universal spesifik dimana setiap orang harus mendapatkan perlindungan dan standar kehidupan yang memadai, agar dapat memperoleh layanan kesehatan serta kesejahteraan bagi diri mereka maupun keluarga mereka. Perlindungan sosial erat kaitannya dengan mendapatkan pekerjaan layak untuk penghidupan dan untuk memerangi kemiskinan, keterbelakangan, dan ketidaksetaraan. Perlindungan sosial tidak dapat bekerja sendiri untuk mengurangi kemiskinan secara efektif dimana strateginya harus dilengkapi dengan strategi lain, misalnya dengan memperkuat institusi perburuhan dan institusi sosial serta mempromosikan lingkungan mikro ekonomi yang pro-pekerjaan. Beberapa penelitian menunjukkan, bahwa ketersediaan perlindungan sosial dasar bagi kelompok miskin dapat dilakukan oleh setiap negara, bahkan oleh negara dengan tingkat ekonomi yang cukup rendah sekalipun. Selain itu, keberadaan perlindungan sosial dasar ini selalu memberikan dampak positif yang signifikan secara ekonomi terhadap tujuan pembangunan nasional negara yang bersangkutan secara keseluruhan (Suharto,

---

<sup>23</sup> Barrientos, A., & Hulme, D. (Eds.). (2016). *Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics*. Springer.

<sup>24</sup> Suharto. Edi. 2007. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

2008).

Kebijakan dan program perlindungan sosial, khususnya untuk konteks negara-negara di kawasan ASEAN, mencakup lima komponen (Suharto, et al, 2006). Tabel 1 menerangkan beberapa kelompok rentan yang menjadi target utama kelima jenis perlindungan sosial tersebut.

**Tabel 1.2**  
**Jenis Perlindungan Sosial dan Target Utamanya**

<b>Skema Perlindungan Sosial</b>	<b>Target Utama: Kelompok Rentan dan Kurang Beruntung</b>
1. Kebijakan Pasar Kerja	Populasi usia kerja, baik pekerja bergaji atau tidak bergaji dari sektor formal dan informal, pekerja di lingkungan kerja berbahaya, setengah penganggur, penganggur terbuka.
2. Bantuan Sosial	Orang dengan kecacatan fisik dan/atau mental, etnik minoritas, KAT, korban penyalahgunaan Narkoba, yatim piatu, orang tua tunggal, pengungsi, korban bencana alam/sosial, janda, lanjut usia telantar.
3. Asuransi Sosial	Orang sakit, lanjut usia, janda, orang dengan kecacatan, penganggur, pekerja informal, buruh tani, pedagang kakilima.
4. Skema Berbasis Masyarakat	Komunitas perkotaan atau perdesaan yang tidak memiliki skema/sistem yang dapat melindungi mereka dari berbagai resiko.
5. Perlindungan Anak	Anak jalanan, pekerja anak, anak-anak dan remaja rentan lainnya di bawah usia 18 tahun.

Sumber: Suharto, et al (2006b: 6)

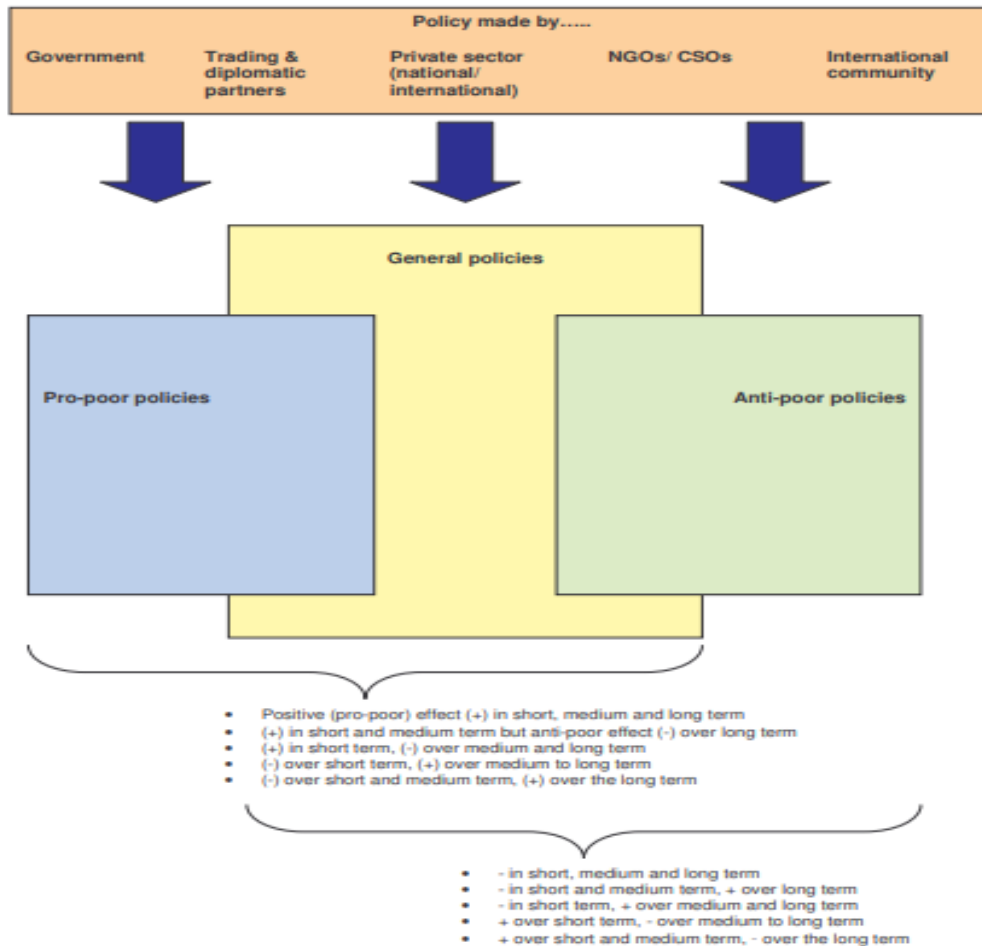
Dengan demikian, perlindungan sosial komprehensif di Indonesia secara konseptual memang belum secara tegas didefinisikan, oleh karena itu dari berbagai pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa perlindungan sosial merupakan kumpulan upaya publik dalam menghadapi risiko dan menanggulangi kemiskinan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga non pemerintah, dan kelompok masyarakat. Perlindungan sosial dapat berupa bantuan sosial, asuransi

sosial maupun skema perlindungan sosial berbasis komunitas dan skema perlindungan sosial tidak dapat bekerja sendiri akan tetapi harus bersinergi dengan skema lain seperti pemberdayaan dan penciptaan lapangan kerja. Sehingga, perlindungan sosial di Indonesia sebagaimana tertuang pada landasan filosofis yang dituangkan dalam tujuan bernegara bagi bangsa Indonesia. Secara konstitusional, hal ini tertuang secara eksplisit dalam UUD RI Tahun 1945, khususnya dalam alinea ke-4 pembukaan, berupa “... melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia...” dapat terwujud.

### 1.5.2.3 Teori Kebijakan *Pro Poor*

Gambar 1.3

Kebijakan *Pro Poor* – Gambaran Umum



Kebijakan *pro-poor*, dapat didefinisikan sebagai kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan aset dan kemampuan orang miskin. Mereka termasuk intervensi kebijakan yang secara langsung menargetkan orang miskin atau fokus pada pengurangan kemiskinan secara umum. Beberapa kebijakan pro kaum miskin, secara khusus menyasar masyarakat miskin. Mereka mungkin dirancang dengan mempertimbangkan kebutuhan, preferensi, dan kemampuan mereka, atau mungkin ditargetkan baik oleh kelompok socio-ekonomi atau

demografis atau secara geografis. Sebagai alternatif, mereka mungkin bertujuan untuk memperbaiki syarat-syarat yang melibatkan orang miskin dalam masyarakat, politik atau ekonomi.

Kebijakan *pro-poor*, bertujuan untuk meningkatkan aset dan kemampuan orang miskin (Curran & de Renzio, 2006). Mereka termasuk intervensi kebijakan yang secara langsung menargetkan orang miskin atau fokus pada pengurangan kemiskinan secara umum. Beberapa kebijakan pro-kaum miskin secara khusus menasar masyarakat miskin. Mereka mungkin dirancang dengan mempertimbangkan kebutuhan, preferensi, dan kemampuan mereka, misalnya dengan bekerja membangun aset atau memperluas peluang orang miskin kronis. Atau, mereka mungkin ditargetkan baik oleh kelompok sosial ekonomi atau demografis atau secara geografis. Kebijakan tersebut mungkin termasuk perlindungan sosial yang ditargetkan, undang-undang hak atas tanah yang buruk, kebijakan kuota untuk melawan diskriminasi dan meningkatkan akses pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin. Terakhir, mereka mungkin bertujuan untuk meningkatkan syarat-syarat di mana orang miskin terlibat dalam masyarakat, politik atau ekonomi (misalnya melalui peningkatan hak-hak buruh, kampanye antidiskriminasi, informasi dan bantuan untuk mengamankan hak).

Kebijakan lain tidak secara khusus ditargetkan, tetapi diasumsikan memiliki hasil yang berpihak pada masyarakat miskin. Kebijakan-kebijakan ini, dipandang perlu untuk mengubah kerangka kebijakan yang lebih luas yang mendorong atau mempertahankan kemiskinan. Kebijakan tersebut, dapat mencakup program pembangunan pedesaan, undang-undang nasional tentang

kesetaraan gender, reformasi kelembagaan dan manajemen ekonomi makro yang baik.

Selanjutnya, kebijakan *pro poor* diadopsi dan diimplementasikan (atau tidak) oleh aktor dan institusi. Pengelolaan seperangkat kebijakan yang sedemikian kompleks membutuhkan institusi dan struktur tata kelola yang mampu dan mau merancang, mengoperasionalkan, dan mengimplementasikan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, analisis kebijakan *pro poor* perlu melihat institusi dan struktur pemerintah dan bagaimana kebijakan tersebut berdampak pada agenda dan hasil kebijakan *pro poor*.

#### **1.5.2.3.1 Hambatan Kebijakan *Pro Poor***

Ada tiga poin kunci selama proses kebijakan, dimana kebijakan mungkin mengecewakan orang miskin: penetapan agenda, pembentukan kebijakan, dan implementasi.

1. Pengaturan agenda: sebuah isu yang penting bagi kaum miskin mungkin tidak akan pernah masuk dalam agenda kebijakan. Hal ini terutama berlaku bagi mereka yang sangat miskin, terpinggirkan dan rentan, yang cenderung memiliki visibilitas rendah atau prioritas rendah atau mewakili isu-isu yang 'di luar kotak';
2. Pembentukan kebijakan: Begitu sebuah isu masuk dalam agenda kebijakan, tidak secara otomatis berarti bahwa kebijakan yang tepat telah terbentuk;
3. Penerapan: Begitu kebijakan terbentuk, ada hambatan untuk legitimasi, pembangunan konstituen, dan implementasi.



Ada banyak hambatan yang menghalangi keterwakilan yang memadai dari kepentingan kaum miskin kronis dalam debat kebijakan nasional. Kegagalan isu-isu yang penting bagi orang miskin untuk masuk ke dalam agenda kebijakan nasional mungkin karena masalah tidak dianggap cukup parah atau berskala besar, dan pembuat kebijakan tidak merasa mereka dapat membenarkan alokasi waktu atau anggaran untuk masalah tersebut. Hal ini, dapat terjadi karena isu-isu tersebut kurang dipahami atau karena konstituen dan kelompok kepentingan lain lebih efektif atau lebih kuat dan oleh karena itu lebih mampu mendominasi perhatian pembuat kebijakan. Mungkin juga narasi kebijakan internasional atau nasional sedemikian rupa sehingga permintaan informasi tentang isu-isu ini rendah, dan begitu sedikit penelitian yang dilakukan atau disebarluaskan dengan buruk.

Masalah mungkin sepenuhnya dipahami dan skala serta tingkat keparahan masalah dikenali, tetapi pembuat kebijakan mungkin masih enggan untuk menanggapi. Ini mungkin karena mereka membuat asumsi yang tidak akurat tentang distribusi manfaat dari pertumbuhan dan efektivitas jaring pengaman tradisional. Proses politik seputar penetapan agenda kebijakan dan pembuatan kebijakan tampaknya sangat dipengaruhi oleh wacana kemiskinan dan pembangunan yang dominan dalam banyak hal dan wacana nasional dipengaruhi secara signifikan di negara-negara berkembang oleh komunitas pembangunan internasional. Pandangan dunia ini menghasilkan harapan bahwa pertumbuhan akan menghasilkan pengurangan kemiskinan yang signifikan dan berkelanjutan dengan kemiskinan yang tersisa sebagian besar bersifat residual.

Narasi kemiskinan dan pembangunan yang dominan dapat berinteraksi dengan, dan mendukung, persepsi elit. Persepsi elit ini biasanya memperkuat kategorisasi orang miskin sebagai layak dan tidak layak. Ini kategorisasi digunakan untuk membenarkan perhatian yang terbatas dan alokasi anggaran yang rendah yang diberikan untuk isu dan kelompok tertentu.

Alasan utama lain untuk masalah yang gagal mendapatkan perhatian adalah karena realitas politik nasional. Aritmatika elektoral mungkin tidak cocok. Dengan kata lain, mungkin tidak ada cukup banyak orang yang menghadapi masalah di konstituen kunci. Atau, negara mungkin menghadapi defisit demokrasi (yaitu proses demokrasi tidak kuat). Isu-isu yang kompleks dan mahal untuk dipecahkan tidak menarik bagi para politisi, yang cenderung ingin tampil tegas dan efektif dalam jangka pendek.

Ekonomi politik di banyak negara berkembang sedemikian rupa sehingga kebutuhan untuk memberikan hasil yang lebih baik bagi kelompok-kelompok yang terpinggirkan dan rentan jarang terlihat sebagai pembenaran baik peningkatan perhatian politik atau pengabdian peningkatan sumber daya kepada kelompok-kelompok tersebut. Pembenaran alternatif untuk fokus politik dan anggaran yang lebih besar terletak pada identifikasi manfaat instrumental dari peningkatan kesejahteraan mereka (misalnya dengan menunjukkan bahwa perubahan tersebut akan meningkatkan kemungkinan pencapaian *Millennium Development Goals* (MDGs) atau mendukung peningkatan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi).

### **1.5.2.3.2 Tantangan Implementasi Kebijakan**

#### ***Pro Poor***

Sekali suatu kebijakan telah dirancang, bahkan jika berorientasi pada masyarakat miskin, ada banyak faktor yang dapat mencegah implementasi kebijakan tersebut agar tidak berpihak pada masyarakat miskin.

Banyak negara memiliki kebijakan luar biasa di atas kertas, tetapi berbagai faktor menghalangi implementasinya. Perpisahan ini antara kebijakan seperti yang tertulis dan kebijakan seperti yang diterapkan dapat diakibatkan oleh kurangnya legitimasi kebijakan, yang terjadi karena kebijakan tersebut ditentang dan/ atau ditentang oleh pihak yang berkuasa.

Dengan kata lain, warga negara atau pemilih, elit, dan pegawai negeri sipil mungkin tidak yakin bahwa kebijakan tersebut merespons masalah nyata, bahwa masalah tersebut disebabkan oleh 'x' dan bahwa 'y' adalah solusi yang mungkin, atau bahwa masalah tersebut sudah memadai skala dan intensitas bahwa hal itu membutuhkan kebijakan baru dan sumber daya baru. Kegagalan untuk mendapatkan legitimasi untuk kebijakan baru mungkin juga merupakan hasil dari debat nasional yang dinamis dan politik oposisi yang sangat didukung.

Sebagai alternatif, pemerintah mungkin telah melakukan upaya terbatas untuk mengkomunikasikan kebutuhan akan kebijakan tersebut, pilihan kebijakan dan mengapa kebijakan khusus ini dipilih. Namun, legitimasi mungkin gagal karena beberapa jenis orang telah dikeluarkan dari proses legitimasi (usaha dan sumber daya yang terbatas mungkin telah dimasukkan ke dalam mengidentifikasi dan terlibat dengan orang-orang ini, pendapat mereka mungkin tidak dicari,

mereka mungkin tidak dianggap penting) dan pembuat kebijakan mungkin mencoba meyakinkan beberapa kelompok tetapi tidak yang lain (misalnya bukan “birokrat tingkat jalanan”). Meyakinkan masyarakat umum mungkin sulit, terutama di mana pembuat kebijakan dipisahkan oleh pendidikan, budaya atau gaya hidup dari masyarakat umum dan/atau birokrat tingkat jalanan, seperti yang sering terjadi di negara berkembang berpenghasilan rendah.

Langkah lain perlu diselesaikan, jika suatu kebijakan ingin diterapkan; yang menjadi bangunan dapil. Dengan kata lain, penerima manfaat yang dituju dari kebijakan baru perlu menyadari bahwa kebijakan tersebut ditujukan untuk mereka dan perlu menerima bahwa itu adalah respons yang memadai terhadap kebutuhan mereka. Namun, pembangunan konstituen mungkin terhambat oleh akuntabilitas ke bawah yang lemah. Sebagai alternatif, penerima manfaat potensial dapat dikecualikan dari proses pembangunan konstituen atau penerima manfaat mungkin merasa tidak berdaya. Mereka mungkin melihat kebijakan baru sebagai hal yang tak terelakkan, dan bahwa mereka tidak dapat mempengaruhi cara kebijakan tersebut diimplementasikan. Beberapa penerima manfaat mungkin tidak diidentifikasi dan yang lain mungkin mengecualikan diri mereka sendiri. Ini mungkin karena pembuat kebijakan telah mengomunikasikan kebijakan baru dengan menggunakan bahasa yang merendahkan dan menstigmatisasi atau mungkin karena individu tidak menganggap diri mereka memiliki kesamaan karakteristik atau minat yang sama dengan anggota kelompok penerima yang dituju.

Berikutnya adalah alokasi anggaran yang tidak mencukupi untuk

pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan. Hal ini mungkin diakibatkan oleh legitimasi yang tidak memadai atau karena informasi teknis yang tidak memadai untuk menggambarkan bagaimana pengeluaran tambahan dapat menghasilkan hasil yang positif – membuat pembuat anggaran tidak yakin bahwa efisiensi, efektivitas atau tujuan ekuitas dapat dipenuhi melalui alokasi tersebut.

Hambatan lebih lanjut untuk implementasi yang efektif terjadi sebagai akibat dari struktur administrasi yang lemah, distorsi kebijakan oleh birokrat tingkat jalanan (misalnya melalui perilaku yang diskriminatif atau berusaha melindungi kepentingan pribadi dengan mempertahankan status quo), dan kegagalan sumber daya manusia dan kelembagaan yang tidak memadai, termasuk dampak korupsi, klientelisme, dan neopatrimonialisme.

#### **1.5.2.4 Teori Kesetaraan Gender**

Gender menurut Muhtar (2002), dapat diartikan sebagai jenis kelamin sosial atau konotasi masyarakat untuk menentukan peran sosial berdasarkan jenis kelamin.<sup>25</sup> Sementara Fakih (2008: 8) mendefinisikan gender sebagai suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial dan kultural. Istilah gender dibedakan dari istilah seks. Oakley, ahli sosiologi Inggris, merupakan orang yang mula-mula memberikan perbedaan dua istilah itu (Saptari dan Halzner, 1997: 88).<sup>26</sup>

Istilah gender merujuk kepada pendapat yang diberikan oleh Mansour Faqih, dimana gender merupakan suatu sifat yang memang melekat pada diri

---

<sup>25</sup> Muhtar, Yanti. 2002. "Pendidikan berspektif keadilan gender". Jakarta

<sup>26</sup> Ratna Saptari dan Brigitte Holzner. 1997. Perempuan, Kerja, dan Perubahan Sosial. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

perempuan dan juga pada diri laki-laki di mana dapat dilakukan konstruksi baik dalam kultural dan juga dalam sosial. Sebagai contoh dalam diri perempuan dipandang dan dilihat sangatlah emosional, juga cantik dan juga lemah dan juga sebagainya. Sementara itu, dalam diri pihak laki-laki lebih pandang sangatlah kuat, dan juga rasional, serta jantan dan perkasa, dan tidak boleh cengeng atau juga menangis. Sifat dan ciri yang dapat dipertukarkan dan adanya perubahan dari ciri dan sifat dapat terjadinya dari waktu ke waktu dan juga dari tempat ke tempat yang lain, bahkan tidak menutup kemungkinan dapat terjadi di dalam kelas masyarakat yang berbeda.

Kesetaraan gender sendiri, termuat dalam Lampiran Inpres No.9 Tahun 2000, menyatakan keadilan gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan. Gender ini dimaksudkan untuk mengatasi ketidakadilan gender yang terjadi yang meliputi marginalisasi, subordinasi, stereotip, kekerasan, dan beban kerja. Manifestasi ketidakadilan gender tersebut masing-masing tidak bisa dipisah-pisahkan, saling terkait dan berpengaruh secara dialektik. Adanya studi gender pada dasarnya bertujuan untuk mengurangi dan menghilangkan ketidakadilan gender tersebut. Dengan kata lain, studi gender hendak mewujudkan keadilan sosial, dan keadilan sosial tidak dapat diwujudkan tanpa adanya keadilan gender dalam masyarakat. Keadilan gender biasanya merujuk pada aplikasi keadilan sosial dalam hal pemberian kesempatan yang sama antar laki-laki dan perempuan. Keadilan di sini tidak berarti bahwa laki-laki dan perempuan adalah sama dalam segala hal, namun yang dimaksud adalah bahwa pemberian suatu kesempatan atau akses tidak tergantung pada perbedaan jenis

kelamin. Keadilan gender dengan demikian, dapat diartikan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kesempatan untuk merealisasikan hak-hak dan potensinya untuk memberikan kontribusi pada perkembangan politik, ekonomi, sosial, dan budaya, serta sama-sama dapat menikmati hasil dari perkembangan itu.

Dengan begitu, yang dimaksud dengan kesetaraan gender adalah suatu kesamaan akan kondisi yang ada bagi kaum laki-laki dan kaum perempuan untuk mendapatkan hak-haknya sebagai manusia, dan juga mampu berperan dan juga berpartisipasi baik dalam dalam segala kegiatan-kegiatan dalam aspek bidang politik, juga dalam hukum, bidang yang ekonomi, serta sosial dan budaya, juga dalam pendidikan dan aspek pertahanan dan juga keamanan nasional serta adanya kesamaan dalam menikmati pembangunan dan hasilnya. Terwujudnya akan adanya kesetaraan dalam gender, tentunya ditandai diskriminasi yang tidak ada, baik di antara kaum perempuan dan laki-laki sehingga akses yang ada dapat mereka miliki, berpartisipasi terbuka lebar dan adanya kesempatan, kontrol dan juga memperoleh manfaat pembangunan yang setara dan juga adil.

Adapun berbagai indikator dalam gender dan kesetaraannya adalah sebagai berikut:

- 1) Adanya Akses; peluang atau kesempatan dalam menggunakan sumberdaya tertentu. Mempertimbangkan dan juga memperhitungkan bagaimana laki-laki dan perempuan medpaatkan sumberdaya tersebut secara merata dan juga adil, dalam bidang pendidikan adanya program beasiswa, dimana diberikan secara adil dan merata antara laki-laki dan perempuan untuk mendapatkannya.
- 2) Partisipasi; Aspek dalam partisipasi merupakan suatu keikutsertaan dalam

suatu kelompok atau orang tertentu dalam pengambilan keputusan. Disini dapat dilihat bahwa perempuan dan juga laki-laki apakah memang memiliki suatu peran yang sama atau tidak dalam mengambil suatu keputusan.

- 3) Kontrol; penguasaan atau juga wewenang atau kekuatan dalam pengambilan suatu keputusan yang ada. Pemegang jabatan dalam hal tertentu dapat dilihat didominasi oleh gender atau tidak.
- 4) Manfaat; merupakan manfaat atau kegunaan yang dapat dan juga dirasakan dan dinikmati secara penuh dan optimal. Di mana dalam keputusan tersebut yang telah di ambil oleh pihak sekolah dapat memberikan suatu kemanfaatan adil dan sebaikbaiknya serta merata bagi laki-laki dan perempuan.<sup>27</sup>

#### **1.5.2.4.1 Kesetaraan Gender dalam Sudut Pandang dalam Normatif dan Sosiologis**

Jika merujuk pada pandangan yang normatif dimaksudkan, bahwa kesetaraan gender didasarkan pada aturan dan norma yang berlaku, dimana sikap seseorang lebih berpedoman kepada loyalitas, kesetiaan, serta aturan dan kaidah yang berlaku di lingkungannya. Sudut dalam pandangan yang normatif memberikan pengertian bahwa adanya aturan yang mengikat seseorang untuk tidak melakukan penyimpangan atau melanggar suatu kaidah atau norma yang sudah ditetapkan. Ketaatan dan kesetiaan ditunjukkan dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip yang ada, dimana prinsip-prinsip tersebut diadopsi dalam suatu peraturan hukum, yang mendasarkan pada keadilan, kepastian hukum dan

---

<sup>27</sup> Ulfatun, H dan Najahan, M. (2017). "Gender And Politics : Keterlibatan Perempuan Dalam Pembangunan Politik", SAWWA, 12 (3), h. 415.



kemanfaatan hukum, dan prinsip tersebut tercermin dalam aturan-aturan yang sudah ditetapkan oleh negara, dan jika dilanggar maka akan dikenakan sanksi bagi mereka yang melanggarnya.<sup>28</sup>

Persamaan hak antara laki-laki dan perempuan sudah diupayakan untuk semuanya mendapatkan apa yang menjadi hak-haknya serta adanya perlindungan hukum yang bersifat preventif dan juga represif, dimana perlindungan hukum yang preventif lebih menekankan adanya kesempatan yang diberikan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan sebelum keputusan pemerintah mendapatkan bentuk yang definitive, sedangkan perlindungan yang bersifat represif adalah bentuk dari perlindungan hukum yang lebih ditujukan dalam penyelesaian suatu sengketa yang timbul.<sup>29</sup>

Sebaliknya jika tidak taat hukum dan melanggar aturan-aturan hukum atau melakukan perbuatan yang dianggap masuk dalam ranah tindak pidana, tentunya akan diberikan hukuman yang sesuai dengan kesalahannya, dalam hal ini melakukan suatu perbuatan atau penderitaan yang mengakibatkan seseorang terluka, cacat, kelumpuhan, bahkan kematian dan terbukti sudah terjadi tindak pidana, melakukan penyiksaan, pemukulan atau mengakibatkan penderitaan maka akan dipidana, ada pasal-pasal yang mengaturnya dalam Kitab Undang-Undang hukum Pidana (KUHP), serta ancaman hukuman berupa penjara dan denda<sup>13</sup>. Untuk menyatakan telah terjadi perbuatan yang dapat dipidana atau tindak pidana, selain terdapatnya barang bukti dan alat bukti yang ada, maka sudah terpenuhinya

---

<sup>28</sup> Graham, D. S. (2018). Keberagaman Gender di Indonesia, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, h. 72.

<sup>29</sup> *Ibid.* Hlm: 82-83

unsur-unsur dari suatu tindak pidana yang terjadi, yaitu:

- a) Subyek, disebut sebagai subyek yaitu orang (person) dan juga Korporasi (badan usaha yang sah atau badan hukum);
- b) Kesalahan, dimaksud disini yaitu karena dolus (kesengajaan), sengaja melakukan tindak pidana ada niat dan juga sudah direncanakan, sedangkan culpa (kelalaian), kurang hati-hati, akibat kurang hati-hati atau lalai dapat mengakibatkan seseorang menderita sakit, cacat dan mati;
- c) Bersifat Melawan Hukum, bertentangan dengan aturan hukum yang ada, atau tidak sesuai dengan suatu larangan atau keharusan dalam hukum dan menyerang kepentingan dalam hukum, dan kata melawan hukum selalu dicantumkan dalam rumusan dalam delik;
- d) Perbuatan tersebut sudah diatur dalam suatu peraturan, setiap perbuatan atau tindakan yang melanggar suatu aturan hukum, dan mengakibatkan perasaan tidak enak, kerugian, penderitaan serta adanya korban, tentunya sudah ada aturan yang mengaturnya, sesuai perbuatan yang dilakukannya baik sengaja atau tidak sengaja, dan dibutuhkan yang namanya pembuktian untuk menuntut apakah pelaku bersalah atau tidak;
- e) Adanya waktu, tempat dan keadaan, yang dikenal dengan locus delicti dan tempus delicti, kapan perbuatan atau tindakan dilakukan dimana tempatnya atau wilayahnya serta jam berapa dilakukan dan bagaimana keadaan pelaku apakah sudah dewasa atau anak-anak, apakah dalam keadaan sehat atau tergoncang jiwanya, melihat kondisi pelaku untuk dapat meminta pertanggungjawabannya jikalau terbukti melakukan

pelanggaran atau kejahatan.<sup>30</sup>

Sedangkan, sudut pandang jika ditinjau dari aspek sosiologis yaitu dilihat dari aspek masyarakat, hukum yang hidup dalam masyarakat, kelembagaan sosial, dan pranata sosial, yaitu menyikapi bahwa dalam kesetaraan gender memang mendominasi kaum laki-laki lebih kuat dibandingkan perempuan sehingga kaum dengan kekuatan itu kaum pria menjadi pelindung perempuan, dimana lahirnya atau adanya kesetaraan gender dalam masyarakat, berasumsi bahwa masyarakat harus adanya kesetaraan atau persamaan hak, dan keadilan serta kepastian hukum untuk dapat menikmati bersama hasil atau buah dari suatu pembangunan yang ada, dan setiap orang dapat berpartisipasi dalam keikutsertaannya dalam pembangunan tanpa adanya tekanan atau intimidasi.

Sebagian masyarakat menyadari perlu adanya keadilan dalam gender khususnya dalam hal terkecil yaitu rumah tangga, rumah tangga yang didasarkan atas keadilan dan kesetaraan gender yaitu masing-masing menyadari akan tugas dan tanggungjawabnya yang ada, kekerasan atau konflik dalam rumah tangga dapat dihindari jika ada saling pengertian, bertanggungjawab, saling memahami dan mengerti akan peran masing-masing, harmonis, adil, kelanggenan dalam membina rumah tangga yang sejahtera.

Peran dan tanggung jawab serta menyadarinya, maka dapat dikatakan bahwa pemenuhan akan hak dapat berjalan sebagaimana mestinya, namun bentuk ketidaksetaraan gender dalam masyarakat dapat terjadi jikalau pihak laki-laki lebih mendominasi segala aspek bidang kehidupan, dan yang paling utama

---

<sup>30</sup> Gandhi, L. L. M. (2012). *Disiplin Hukum Yang Mewujudkan Kesetaraan Dan Keadilan Gender*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hal 61.

menghilangkan pemikiran adanya budaya patriarki dalam segala aspek kehidupan, tetapi ada juga dari menganggap kesetaraan gender lebih didominasi oleh pihak laki-laki, karena menganggap perempuan mempunyai keterbatasan, sehingga pihak laki-laki dianggap mampu dan dapat mengatasi segala persoalan yang ada.<sup>31</sup>

Namun, dengan segala keterbatasan yang ada, bukan berarti bahwa perempuan juga memiliki haknya masing-masing, semuanya dikembalikan kepada pribadi masing-masing individu agar tercipta rasa tenang dalam masyarakat, jika kesadaran diri belum ada, maka tidak menyadari tanggungjawab dan perannya maka akan timbul ketidaksetaraan gender di dalam aspek bidang kehidupan.

#### **1.5.2.4.2 Hambatan dalam Kesetaraan Gender**

Kesetaraan gender selama ini masih terdapat kendala atau yakni:

- a) Kurangnya akses pendidikan laki-laki dan perempuan, harus mendapatkan jenjang pendidikan yang tinggi, namun karena sudah menikah, perempuan diharuskan untuk mengurus rumah tangganya atau keluarganya, sehingga mengakibatkan tidak dapat lagi melanjutkan sekolahnya ke jenjang yang lebih tinggi;
- b) Pernikahan usia dini: pernikahan ini bisa terjadi karena kurangnya pengawasan keluarga, sebagai orang tua sehingga pergaulan anak yang bebas, terjerat hutang dan menjual anaknya, bahkan adanya anggapan bahwa dengan menikahkan anaknya maka tanggungjawab

---

<sup>31</sup> Waston, M. (2014). "Pengarusutamaan Gender dalam Program Pembangunan", Jurnal Pendidikan Ilmu-Ilmu Sosial, 6 (2), h. 126.

orangtua selesai, belum adanya atau tumbuhnya kesadaran dalam diri, harus adanya perubahan mindset dalam pemikiran;

- c) Ancaman hukuman kepada pelaku kekerasan rumah tangga dianggap ringan: makin maraknya kekerasan terhadap perempuan, baik dalam rumah tangga ataupun diluar rumah tangga, ada yang takut dan tidak berani melaporkan tetapi ada juga lebih memilih perceraian dibandingkan melapor kepada pihak aparat penegak hukum, disamping itu ancaman hukuman dianggap ringan oleh korban dan kebanyakan diselesaikan dengan musyawarah atau mediasi;<sup>32</sup>
- d) Masih kurangnya akses perempuan dalam pengambilan keputusan serta berpartisipasi penuh di dalam bidang politik dan pemerintahan di masyarakat, ini bisa dianggap juga sebagai ketidakadilan dalam gender, karena setiap orang baik laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama dalam segala aspek politik dan juga dalam pemerintahan.<sup>33</sup>

#### **1.5.2.5 Teori Gender Transformative Analysis**

*Interagency Gender Working Group (IGWG)* mengatakan, sebagai berikut: “Pendekatan transformatif gender secara aktif berusaha untuk memeriksa, mempertanyakan, dan mengubah norma gender yang kaku dan ketidakseimbangan kekuasaan. Pendekatan transformatif gender mendorong kesadaran kritis di antara

---

<sup>32</sup><http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-pidana/653-undang-undang-no-23-tahun-2004-tentang-penghapusan-kekerasan-dalam-rumah-tangga-uu-pkdr.html> , (Diakses Sabtu, 18 September 2021).

<sup>33</sup> <http://kapalperempuan.org/enam-masalah-perempuan-indonesia> , (Diakses Sabtu, 18 September 2021).

laki-laki dan perempuan tentang peran dan norma gender; mempromosikan posisi perempuan; menantang distribusi sumber daya dan alokasi tugas antara laki-laki dan perempuan; dan/atau mengatasi hubungan kekuasaan antara perempuan dan orang lain dalam masyarakat” (Rottach et al. 2009, 8). Pendekatan-pendekatan ini, bertujuan untuk melampaui peningkatan diri individu di antara perempuan menuju transformasi dinamika kekuasaan dan struktur yang bertindak untuk memperkuat ketidaksetaraan gender.

Perubahan gender-transformatif, dibingkai sebagai bergerak menuju kesetaraan gender, dapat diperiksa di tiga dimensi utama (Martinez dan Wu 2009; Morgan 2014):

- Agen: kapasitas individu atau kolektif (pengetahuan dan keterampilan), sikap, refleksi kritis, aset, tindakan, dan akses ke layanan;
- Relasional (dalam rumah tangga dan seterusnya): harapan dan dinamika kooperatif atau negosiasi yang tertanam dalam hubungan antara orang-orang di rumah, pasar, komunitas, dan kelompok serta organisasi;
- Struktural: aturan dan praktik kelembagaan informal dan formal (lingkungan, norma, pengakuan dan status).

Ketiga domain ini, menawarkan kerangka kerja yang luas untuk memahami di mana transformasi diperlukan untuk memajukan kesetaraan gender. Masing-masing sangat berhubungan satu sama lain. Aspirasi dan sikap individu sebagian besar dipengaruhi oleh norma dan praktik sosial dalam masyarakat mereka, serta kualitas hubungan dan jaringan dukungan mereka. Bukti juga menunjukkan bahwa pemrograman yang berfokus pada satu domain berisiko reversibel dan berbahaya

jika gagal melibatkan domain lain untuk perubahan transformatif gender (Martinez 2006; World Bank 2012).

Pemberdayaan perempuan seringkali dibingkai oleh pelaku industri pembangunan (donor, lembaga swadaya masyarakat internasional [LSM] dan pemerintah) sebagai “pelepas potensi” perempuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dalam hal yang lebih berorientasi pasar daripada transformatif gender. Selama dua dekade terakhir, para pelaku pembangunan telah mendefinisikan kembali istilah tersebut dengan lebih berfokus pada peningkatan individu daripada perubahan sosial dan membingkai pemberdayaan sebagai sarana untuk efisiensi pembangunan, yang sering dikaitkan dengan model neoliberal (Razavi dan Miller 1995; Cornwall 2014). Ini telah menggeser perubahan transformatif gender dalam pembangunan ke masalah teknis yang bertujuan untuk memasukkan perempuan ke dalam sistem pasar (atau lainnya) yang ada daripada sistem politik yang mungkin mempertanyakan bagaimana sistem didirikan dan berfungsi untuk mengabadikan ketidaksetaraan, eksploitasi dan eksklusif. Akibatnya, perspektif ini cenderung mengabaikan bagaimana makroekonomi kebijakan dan skala besar inisiatif pembangunan mempengaruhi otonomi perempuan (misalnya dalam kaitannya dengan kepemilikan tanah, otonomi sistem benih lokal, dan perempuan dalam program teknis pertanian), berinteraksi dengan hubungan kekuasaan dan norma-norma sosial yang ada, dan mengganggu sistem pertanian lokal (Razavi 2012).

Untuk memperkuat sifat transformatif perubahan, penting untuk menekankan bagaimana transformasi gender berhubungan dengan kekuasaan dan keadilan sosial. Perubahan gender-transformatif membutuhkan lembaga individu

melalui analisis kritis dan kesadaran tentang bagaimana ketidaksetaraan kekuasaan mempengaruhi hubungan dan peluang, pembangunan jaringan untuk memperkuat hubungan (di rumah dan di luar), dan pengorganisasian untuk mempengaruhi perubahan struktural (Miller et al. 2006; World Bank 2012). Perubahan ini, pada akhirnya tentang mengubah hubungan kekuasaan, yang dapat dipahami dengan mengenali berbagai bentuk kekuasaan:

- *Power over*, digunakan untuk memberi hak istimewa kepada orang-orang tertentu atas orang lain. Bentuk kekuasaan yang paling sering dibahas, kekuasaan atas melibatkan penolakan akses kelompok tertentu ke sumber daya penting (misalnya tanah) dan layanan (misalnya perawatan kesehatan dan pekerjaan), serta kontrol atas kehidupan orang lain (misalnya mobilitas dan dominasi politik). Dengan tidak adanya alternatif bentuk hubungan satu sama lain dan hubungan yang lebih meneguhkan (Miller et al. 2006). Ini secara langsung terkait dengan pembedaan Fraser (1996) tentang keadilan sosial:
  - 1) Redistribusi: distribusi kekuasaan, sumber daya, peluang dan aset (*power over resources*);
  - 2) Pengakuan: nilai yang diberikan kepada kelompok yang berbeda dan aspek nonekonomi atau holistik mereka untuk kesejahteraan, serta untuk rumah tangga, pasar, reproduksi dan kegiatan dan tindakan produktif (kekuasaan atas ideologi).



- *Power to*, untuk melibatkan potensi seseorang atau kelompok untuk membentuk, mengejar, dan mewujudkan aspirasi bagi kehidupan dan masyarakatnya. Ini dapat mencakup pendidikan, keterampilan, kemampuan, dan kepercayaan diri untuk melatihnya. Ini secara langsung terkait dengan domain agensi perubahan (Miller et al. 2006).
- *Power within*, mengacu pada seseorang atau identitas kelompok rasa harga diri, kesadaran diri, pengetahuan diri dan aspirasi, yang juga terkait dengan agensi (Miller et al. 2006).
- *Power with*, melibatkan kekuatan kolaboratif dan kolektif dengan orang lain melalui saling mendukung, kolaborasi, pengakuan, dan menghormati perbedaan. Ini dapat terjadi di berbagai tingkatan, mulai dari rumah tangga dan hubungan intim hingga koperasi dan kolektif, serta koalisi dan gerakan perubahan di tingkat yang lebih luas. Ini menawarkan alternatif normatif untuk transformasi struktural, ditegakkan melalui hubungan gender yang lebih adil dan menegaskan (Miller et al. 2006).

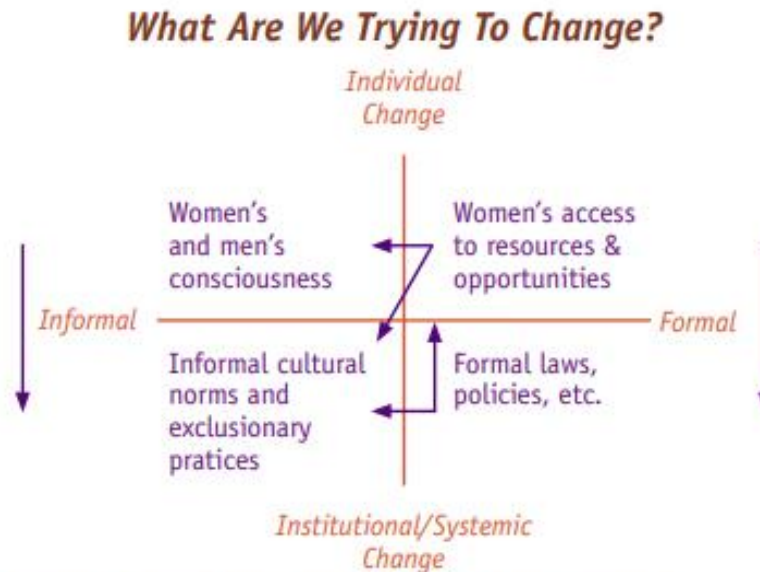
Mengejar keadilan gender, berfokus pada transformasi sistem opresif heteronormativitas dan patriarki yang membentuk masyarakat (*power over*). Namun, penting untuk diakui bahwa mengejar perubahan struktural dan keadilan sosial yang memperluas kebebasan satu kelompok tidak harus mengurangi kebebasan kelompok lain. Pekerjaan perubahan gendertransformatif bukan hanya membalikkan sistem hierarki dan penindasan, tetapi mencari pembebasan darinya.

Transformasi yang berkeadilan gender menumbuhkan bentuk-bentuk kekuasaan dan hubungan yang lebih kooperatif (*power with*) yang menegaskan kesadaran kritis dan martabat orang-orang yang beragam (*power inside*) serta kemampuan dan aspirasi mereka (*power to*; Freire 1970; Hooks 2004; Miller et al. 2006)

#### ***1.5.2.5.1 Measuring Gender-Transformative Change***

Beroperasi di dunia nyata, intervensi sendiri melibatkan masyarakat yang dinamis (tidak statis), yang dipengaruhi oleh institusi lain (misalnya media, tren dan peluang ekonomi) dan sejumlah faktor lainnya. Pengalaman juga menunjukkan bahwa pergeseran progresif menuju kesetaraan gender yang lebih besar di satu bidang kehidupan (misalnya semakin banyak perempuan terwakili dalam angkatan kerja) dapat disertai dengan kemunduran di bidang lain (misalnya meningkatnya tingkat kekerasan berbasis gender; Martinez 2006). Berbagai faktor dan aktor yang berperan menunjukkan perlunya pengukuran perubahan gender transformatif untuk mengambil pendekatan sistem (Narayan 2005). Rao dan Kelleher (2005), menawarkan kerangka yang berguna untuk mulai berpikir tentang apa yang harus dipertimbangkan untuk berbagai tingkat dan dimensi transformasi gender, dari individu ke perubahan sistemik dan di seluruh bidang kehidupan informal dan formal (Gambar 1.4).

**Gambar 1.4**  
**Gender at Work**



**Figure 1. Gender at work. Adapted from Rao and Kelleher 2005, 60.**

Saat mengkaji perubahan kelembagaan, penelitian cenderung berfokus pada struktur formal (hukum, kebijakan, dan layanan) dan seringkali mengabaikan struktur nonformal (norma, nilai, dan institusi). Hal ini tercermin dalam pengukuran yang tidak proporsional seputar perubahan hukum dan politik, dengan kurang memperhatikan perubahan norma sosial (Martinez 2006).

*Pathways research* tentang pemberdayaan perempuan dan kesetaraan gender, mengedepankan tiga bidang strategis untuk transformasi gender (Cornwall 2014):

- *Economic empowerment*: ekonomi rumah tangga dan pembagian kerja, pasar tenaga kerja, kontrol atas kehidupan seseorang, dan akses ke layanan dan sumber daya;

- *Political empowerment*: aksi kolektif, mobilisasi, gerakan, representasi dan pengaruh;
- *Bodies and sexualities*: kesenangan, integritas tubuh dan kontrol atas tubuh seseorang, pergeseran norma sosial, dan kekerasan.

Dalam proses penetapan tujuan pembangunan berkelanjutan, kelompok LSM juga telah melobi untuk perhatian yang lebih besar pada norma-norma sosial dan kompleksitas seputar target pembangunan untuk mengubah sistem diskriminatif gender (Harper et al. 2014; Morgan 2014). Isu-isu yang terkait dengan norma dan politik identitas menyoroti pentingnya memperhatikan faktor struktural seperti patriarki, heteronormativitas, dan homo atau transphobia yang mendasari ketidaksetaraan gender, yang sering terjalin ke dalam struktur masyarakat dan mudah diabaikan (Martinez 2006).

Analisis pendorong ketidaksetaraan gender dan bagaimana orang-orang dengan identitas gender yang berbeda dipengaruhi dengan cara yang berbeda dapat menginformasikan institusi dan struktur mana yang menjadi target untuk perubahan dan pengukuran transformatif gender di seluruh domain formal dan nonformal (Bamberger dan Podems 2002; De Waal 2006; Podems 2010). Informasi ini, mungkin diambil dari indeks yang ada di tingkat yang lebih luas; namun, analisis gender di tingkat masyarakat dapat membantu tim proyek memahami cara spesifik hubungan dan norma gender dilaksanakan di tingkat lokal dan bagaimana mereka dapat berinteraksi dengan intervensi (Martinez 2006; USAID 2011).

#### **1.5.2.5.2 *Monitoring Staff and Organizational Gender Equity and Diversity Awareness and Practice***

Untuk dapat melakukan analisis gender dan rancangan program yang kuat, staf program dan mitra itu sendiri harus peka terhadap norma, hubungan dan kekuasaan—dalam hal gender serta sumbu kekuasaan dan hubungan sosial lainnya. Organisasi semakin menyadari perlunya refleksi internal dan reformasi untuk mencerminkan kesetaraan gender di antara staf dan mitra sebagai individu maupun di dalam organisasi. Hal ini didasarkan pada pengakuan bahwa gagasan pembangunan yang netral gender—dan pekerja pembangunan yang netral gender—adalah sebuah mitos. Kita semua memiliki persepsi dan nilai khusus terkait gender, dan semua program komunitas—apakah memiliki fokus gender tertentu atau tidak—berinteraksi dengan relasi gender.

#### **1.5.2.5.3 *Social and Gender Analysis***

Kerangka kerja analisis gender adalah instrumen penting untuk memahami ketidaksetaraan gender dan dapat menjadi alat utama untuk memvisualisasikan area utama di mana ketidaksetaraan gender ada di komunitas sasaran (Espinosa 2013). Oleh karena itu, memasukkan kerangka kerja analisis gender ke dalam sistem pemantauan, evaluasi dan pembelajaran sebelum perencanaan program merupakan langkah penting untuk pendekatan transformatif gender.

#### **1.5.2.5.4 *Measuring Local Aspirations for Gender-Transformative Change***

Pemilihan indikator untuk mengukur konsep yang kompleks dan spesifik konteks seperti perubahan atau pemberdayaan gender-transformatif adalah proses

yang didorong oleh nilai dan politik (Mayoux 2000). Selain itu, perubahan dalam hubungan gender tidak mudah diukur dan mendokumentasikannya dapat melibatkan pengembangan indikator kualitatif yang didasarkan pada persepsi masyarakat tentang proses perubahan mereka sendiri (Bell et al. 2007). Oleh karena itu, memahami visi lokal untuk perubahan transformatif gender dari kelompok yang paling terpengaruh oleh penindasan gender adalah langkah pertama yang penting untuk menginformasikan pemrograman dan pengukuran. Pendekatan partisipatif semacam ini untuk mengidentifikasi seperti apa perubahan transformatif gender membantu mengidentifikasi indikator yang relevan secara kontekstual dan dimiliki secara lokal (CIDA 1997). Di luar ini, memahami aspirasi masyarakat yang terpinggirkan dapat memulai diskusi reflektif tentang bagaimana gender membentuk kehidupan masyarakat, dan dapat menawarkan kesempatan bagi kelompok dampak prioritas untuk mendiskusikan isu-isu yang relevan dengan mereka (Mertens, 2005). Langkah ini, juga dapat membantu pemrograman sektoral mempertimbangkan perubahan transformatif gender yang mungkin melampaui cakupan langsung dari kerangka log proyek dan tujuan program, serta mengidentifikasi titik masuk untuk mendukung pemimpin lokal di antara kelompok-kelompok yang terpinggirkan untuk mewujudkan perubahan transformatif (Hillenbrand et al. 2014).

#### **1.5.2.5.5 *Exploring Social Norms***

Baik aspirasi pribadi maupun kekerasan berbasis gender, dapat dipahami melalui norma-norma sosial yang dominan. Pengukuran norma-norma sosial—

khususnya yang berkaitan dengan transformasi gender—telah mendapat prioritas yang meningkat selama setahun terakhir ketika PBB bersiap untuk menentukan kerangka kerja pasca-2015. Ini sebagian besar, terjadi melalui apa yang gagal dilakukan oleh Tujuan Pembangunan Milenium dan pengakuan bahwa norma-norma sosial merupakan komponen penting untuk mempengaruhi perubahan transformatif, dengan implikasi untuk semua bagian kehidupan (Harper et al. 2014). Menurut Harper dkk. (2014, 2), norma-norma sosial adalah “hukum, kepercayaan, dan praktik informal dan formal yang membantu menentukan pemahaman kolektif tentang apa yang merupakan sikap dan perilaku yang dapat diterima ... [dan] dapat mendorong proses perubahan sosial atau bertindak sebagai rem dan penghalang untuk proses tersebut. Membongkar norma dan bagaimana mereka berubah dapat menawarkan wawasan berharga tentang jalur perubahan gender transformatif dari waktu ke waktu. Hal ini dapat dilacak terhadap persepsi dan keyakinan orang, pilihan dan perilaku mereka, dan apa yang mereka rasakan sebagai perilaku dan sikap “normal” atau tipikal dalam konteks komunitas (Bicchieri dan Mercier 2014).

Untuk memahami proses perubahan sosial yang kompleks seperti perubahan gender-transformatif, organisasi sering beroperasi di sekitar teori perubahan, yang merupakan kumpulan hipotesis (tebakan terbaik) tentang bagaimana perubahan terjadi. Memiliki teori perubahan dapat memperjelas asumsi mendasar mengapa suatu program harus bekerja, dan penggunaannya dapat memungkinkan sistem pemantauan, evaluasi, dan pembelajaran menghasilkan informasi yang dapat membantu kita memahami cara kerja intervensi (Weiss 1995). Hal ini ternyata berguna untuk merencanakan pendekatan-pendekatan transformatif

gender (Karim et al. 2014). Dalam konteks pendekatan gendertransformative, pengembangan teori perubahan dengan menggunakan metode partisipatif dapat memiliki beberapa keuntungan (Batliwala dan Pittman 2010):

- Melibatkan pemangku kepentingan yang paling kritis dalam mendefinisikan seperti apa kesuksesan itu membantu menghindari salah tafsir oleh evaluator eksternal, yang seringkali kurang memahami realitas lokal.
- Memetakan prasyarat untuk mencapai perubahan dengan konstituen memperkuat pemahaman kolektif tentang suatu program dan pelaksanaannya;
- Indikator kualitatif dan kuantitatif dapat diambil dari dan dirancang untuk mencerminkan realitas lokal;
- Sistem pemantauan dan evaluasi khusus konteks yang peka terhadap dinamika kekuasaan dapat dibuat;
- Hasil alternatif atau tak terduga dari suatu program dapat disorot dan diukur.;
- Proses pemetaan kolektif digunakan, yang memperkuat akuntabilitas dan transparansi di seluruh kelompok pemangku kepentingan, di antara staf, dan dalam pelaporan kepada donor.

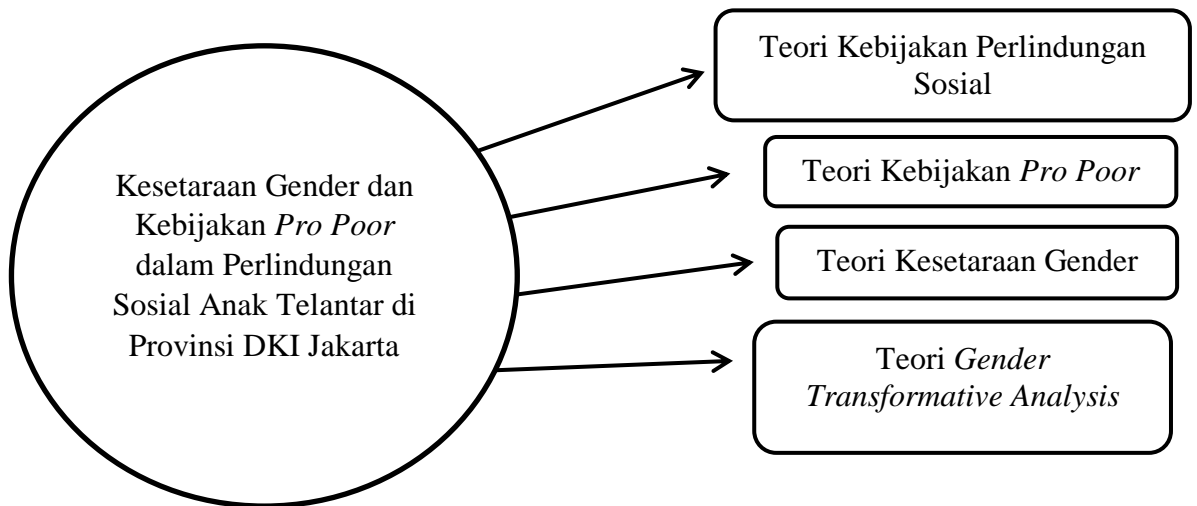
#### **1.5.2.5.6 *Awareness and Conscientization***

Seiring dengan mempersempit kesenjangan dalam keterampilan dan pengetahuan perempuan, indikator transformatif gender harus mencakup lebih banyak dimensi politik dari kesadaran laki-laki dan perempuan tentang hak-hak



hukum dan sosial, yang dapat menjadi langkah pertama menuju tindakan individu dan kolektif. Ini mungkin termasuk tidak hanya kesadaran akan hak-hak perempuan tetapi juga keyakinan internal perempuan bahwa mereka berhak atas mereka, dan pengakuan anggota keluarga atas hak-hak ini. Pada tingkat struktural, indikator individu dan rumah tangga ini dapat dilengkapi dengan sejauh mana undang-undang dan pemimpin mendukung hak-hak perempuan dan akses ke sumber daya, sistem peradilan digunakan untuk mengatasi pelanggaran, dan ada “penerimaan sistematis atas hak dan inklusi perempuan.” (Malhotra dkk. 2002, 49). Investasi dalam pendidikan anak seringkali merupakan hasil dari program mata pencaharian. Penting untuk menangkap efek antargenerasi dari pekerjaan transformatif gender, termasuk apakah ada komitmen yang lebih besar untuk pendidikan anak perempuan, dan apakah laki-laki meningkatkan kontribusi keuangan mereka untuk perawatan kesehatan dan pendidikan.

## 1.6 Kerangka Hipotesis



Penjelasan konsep di atas, yaitu: di dalam lingkup administrasi, pemerintah bertugas mewujudkan kesejahteraan warga negaranya, Pemerintah hadir di tengah polemik berbagai masalah masyarakat yang dalam hal ini adalah anak-anak telantar Pemerintah bertindak sebagai aktor utama dalam pemberian perlindungan sosial kepada anak-anak telantar guna menciptakan pembangunan dan menciptakan generasi masa depan yang berkualitas. Di dalam lingkup politik, isi dari kebijakan program perlindungan sosial yang dicanangkan pemerintah adalah sebagai penambahan persamaan (*equality*), antara individu dalam hubungannya dengan sistem politik, dan penambahan kemampuan (*capacity*) sistem politik dalam hubungannya dengan lingkungan sekitar.

Suatu sistem perlindungan sosial yang diemban oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, perlu ditingkatkan agar ketahanan masyarakat dapat terjaga. Terlebih, perlindungan sosial untuk anak-anak telantar. Untuk itu, untuk membangun suatu ketahanan masyarakat, diperlukan pertumbuhan yang bersifat

terus-menerus (*sustainable*) dan pembangunan yang memihak kepada rakyat miskin (*pro-poor*).

Dalam konsep ini, pertama, teori *welfare state* akan menjelaskan tentang Provinsi DKI Jakarta dalam menjalankan tujuan negara, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, serta mandat konstitusi untuk menyelenggarakan program perlindungan sosial yang harus diwujudkan dalam bentuk negara yang memposisikan dirinya untuk bertanggung jawab dalam menjamin standar hidup yang layak bagi semua warga, khususnya untuk anak-anak telantar. Teori ini, diasosiasikan dengan pemenuhan kebutuhan dasar. Oleh karena itu, *welfare state* dianggap sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang dihadapi oleh anak-anak telantar, seperti ketimpangan gender dan kemiskinan. Maka, kebijakan perlindungan sosial adalah garapan yang sangat urgent dari kebijakan pemerintah yang menganut *welfare state*, dimana *welfare state* sendiri diartikan sebagai konsep pemerintahan yang negaranya memiliki peran kunci dalam menjaga dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya.

Kedua, teori kebijakan perlindungan sosial, akan menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan perlindungan sosial oleh pemerintah. Meskipun suatu kebijakan perlindungan sosial telah dirancang dengan baik, tidak berarti pelaksanaannya akan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Keberhasilan suatu kebijakan, dapat dilihat dari bagaimana program tersebut dapat diwujudkan menjadi pedoman yang lebih aplikatif untuk menjadi panduan dalam implementasi program tersebut. Nantinya, teori ini akan membantu menjelaskan tentang

pemahaman aparat pemerintah mengenai kebijakan perlindungan sosial yang dapat dilihat dari pemahaman mengenai masalah sosial yang menjadi sasaran dari program, tujuan dari program, serta regulasi lain yang terkait dengan kebijakan perlindungan sosial. Selain itu, pada aspek pilihan implementasi terdapat nilai-nilai dan kriteria yang muncul dari aspek-aspek pilihan. Adapun nilai-nilai yang muncul adalah *equality* dan *equity*, sedangkan kriteria yang muncul adalah *effectiveness* dan *efficiency*. Ketika menginterpretasikan kebijakan tersebut, aparat pemerintah juga memahami kendala dalam implementasi kebijakan. Adapun kendala dalam implementasi antara lain, kondisi sosial budaya masyarakat, kebijakan pendukung, serta ketersediaan fasilitas pendukung.

Teori kebijakan perlindungan sosial akan menegaskan betapa urgensinya ketersediaan perlindungan sosial dasar bagi kelompok rentan untuk dapat dilakukan oleh setiap negara, bahkan oleh negara dengan tingkat ekonomi yang cukup rendah sekalipun. Selain itu, keberadaan perlindungan sosial selalu memberikan dampak positif yang signifikan secara ekonomi terhadap tujuan pembangunan nasional negara yang bersangkutan secara keseluruhan. Kemudian, teori kebijakan perlindungan sosial dapat menjelaskan mengenai upaya aktor-aktor, dalam upaya pemenuhan hak-hak anak (memerangi kemiskinan, keterbelakangan, dan ketidaksetaraan gender), baik yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga non pemerintah, dan kelompok masyarakat.

Ketiga, teori kebijakan *pro poor* akan menjelaskan mengenai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang mempunyai kewenangan besar untuk merencanakan, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan, juga program pembangunan yang

sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah, melekat pula kewenangan dan tanggung jawab secara pro aktif mengupayakan kebijakan penanggulangan kemiskinan, baik langsung maupun tidak langsung. Hal ini, merupakan konsekuensi dari salah satu tujuan pelaksanaan otonomi, yakni menciptakan layanan publik yang lebih baik, efektif, dan efisien, yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan serta kemandirian masyarakat.

Kemiskinan sendiri merupakan salah satu tragedi terbesar kemanusiaan, yang sampai sekarang belum bisa ditanggulangi secara tuntas. Oleh karenanya, upaya memerangi kemiskinan merupakan tugas mulia kemanusiaan. Selain karena alasan kemanusiaan dan moral, memerangi kemiskinan merupakan upaya yang sangat rasional, ditinjau dari banyak kepentingan, dimana hal tersebut dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, demokratisasi, mengurangi konflik, dan sebagainya. Filosofi dari definisi kemiskinan yang makin luas ini, mengharuskan strategi kebijakan penanggulangannya bersifat multidisiplin, lintas sektoral, dan terus berkelanjutan. Maka dari itu, apakah dengan adanya kebijakan *pro poor* dapat membebaskan anak-anak telantar dari kemiskinan, dan mengangkat harkat dan martabat mereka agar menjadi warga negara dengan seluruh hak dan kewajibannya.

Keempat, teori kesetaraan gender akan menjelaskan akan menjelaskan kesetaraan bagi anak laki-laki dan anak perempuan untuk memperoleh kesempatan serta hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, pendidikan, pertahanan dan keamanan nasional, serta kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan. Namun

nyatanya, posisi dan peran anak perempuan belum berada pada kondisi memadai. Hal ini disebabkan oleh manfaat pembangunan yang belum mempertimbangkan secara merata dan adil bagi anak perempuan dan anak laki-laki, sehingga timbul ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender (*gender gap*). Padahal, pembangunan nasional bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Maka, dengan terwujudnya kesetaraan gender yang ditandai dengan tidak adanya diskriminasi antara anak perempuan dan anak laki-laki, akan ada keleluasaan dalam kepemilikan akses, kesempatan berpartisipasi, kontrol atas pembangunan dan memperoleh manfaat yang setara dan adil dari pembangunan.

Anak perempuan dan anak laki-laki berhak mendapatkan hak-hak yang sama, dimana sudah banyak aturan yang mengatur akan kesetaraan terhadap gender tersebut. Tidak hanya itu, anak laki-laki maupun anak perempuan, berhak mendapatkan hak yang sama. Negara, pemerintah dan hukum sudah melindungi warganya dalam mendapatkan akan keberadaan hak-haknya, seorang perempuan setidaknya bukan hanya diberikan kebebasan saja dalam menggunakan haknya, tetapi juga mendapatkan perlindungan akan hukum, perlindungan untuk selalu dijaga agar tidak ada tindakan sewenang-wenang siapapun terhadap perempuan, dan tidak dibiarkan memperlakukan perempuan secara tidak benar yaitu dengan bersikap kasar atau tidak senonoh, karena bagaimanapun harus ada saling menghargai dan menghormati antara satu dengan yang lainnya tanpa melihat adanya perbedaan apapun.

Kelima, teori *gender transformative analysis* akan memperkuat soal perubahan gender-transformatif dan proses pemberdayaan, yang pada akhirnya mengacu tentang mengubah hubungan kekuasaan yang tidak setara dan struktur serta norma (baik yang terlihat maupun yang tidak terlihat) yang menopangnya. Dalam framing ini, pemahaman dan pengukuran perubahan dalam pemberdayaan memerlukan pemeriksaan berbagai manifestasi kekuasaan dan bagaimana mereka berinteraksi untuk menciptakan hasil yang tidak setara. Melalui teori ini, penulis mengacu pada empat dimensi kekuasaan. **Power over**—didefinisikan sebagai kontrol atas orang, sumber daya, dan kehidupan orang lain adalah bentuk kekuasaan yang paling umum. **Power to**— bertindak dan untuk mewujudkan aspirasi seseorang secara langsung berkaitan dengan dimensi lembaga pemberdayaan dan sering diukur dalam hal keterampilan individu, kapasitas dan kepercayaan diri. **Power within**— mengacu pada rasa harga diri, kesadaran diri, pengetahuan diri dan aspirasi seseorang atau kelompok, yang juga terkait dengan agensi dan dibentuk oleh norma-norma sosial dan institusi gender. **Power with**— melibatkan kekuatan kolaboratif dan kolektif dengan orang lain melalui saling mendukung, kolaborasi, pengakuan, dan menghormati perbedaan. Ini dapat terjadi di berbagai tingkatan, mulai dari rumah tangga dan hubungan intim hingga koperasi dan kolektif, serta koalisi dan gerakan perubahan di tingkat yang lebih luas.

## 1.7 Metode Penelitian

### 1.7.1 Desain Penelitian

Model penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kebijakan (*policy research*). Penelitian kebijakan adalah suatu proses penelitian yang dilakukan pada, atau analisis terhadap masalah-masalah sosial yang mendasar, sehingga temuannya dapat direkomendasikan kepada pembuat keputusan untuk bertindak secara praktis dalam menyelesaikan masalah.<sup>34</sup>

Kebijakan berasal dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kata *policy* adalah suatu rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan yang diharapkan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan, partai politik, dan lain-lain. Kebijakan juga berarti suatu pernyataan mengenai kontrak penjaminan atau pernyataan tertulis.<sup>35</sup>

Sudarwan Danim<sup>36</sup> mendefinisikan penelitian kebijakan sebagai penelitian yang dimaksudkan untuk membuat kebijakan dalam rangka pemecahan masalah sosial. Penelitian kebijakan juga dapat didefinisikan sebagai kegiatan penelitian yang dilakukan untuk mendukung kebijakan. Kekhasan penelitian kebijakan terletak pada fokusnya, yaitu berorientasi kepada tindakan untuk memecahkan masalah sosial yang unik, yang jika tidak segera dipecahkan akan memberikan efek negatif yang sangat luas.

---

<sup>34</sup> Sugiyono, 2001. *Metode Penelitian*, Bandung: CV Alfa Beta

<sup>35</sup> Hornby. 2000 *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. London: Oxford University Press. Hal. 893.

<sup>36</sup> Sudarman Danim. 2005. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.. Hal. 23.



Selanjutnya, dikarenakan penelitian kebijakan (*policy research*) terfokus pada formulasi, implementasi, revisi, dan evaluasi kebijakannya sebagaimana disampaikan oleh McMillan dan Shumacher (2001) bahwa :<sup>37</sup>

1. *Policy formulation, especially deciding which educational problems to address;*
2. *Implementations address of programs to carry out policies;*
3. *Policy revision; and*
4. *Evaluation of policy effectiveness and/or efficiency.*

Dari pemaparan yang disampaikan oleh McMillan dan Shumacher tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan ditujukan secara spesifiknya oleh *policy maker*. Didasarkan atas keterangan ahli tersebut, maka dalam penelitian ini difokuskan kepada proses implementasi dari kebijakan *pro poor* dalam perlindungan sosial anak terlantar di Provinsi DKI Jakarta.

### **1.7.2 Partisipan dan Tempat Penelitian**

Dalam penelitian kualitatif menjadi sebuah strategi pilihannya pada sebuah studi kasus, jadi terkait dengan strategi sampelnya pun yang berupaya untuk dapat melakukan penyelarasan dengan pendapat ahli yang mem bahas nya, di antaranya adalah Creswell (2013) yang mengatakan bahwa :<sup>38</sup>

*“In a case study, I prefer to select unusual cases in collective case studies and employ maximum variation as a sampling strategy to represent diverse cases and to fully describe multiple perspectives about the cases.”*

Kesimpulan penjelasan dari ahli yang mengisyaratkan kalau untuk studi kasus kolektif dan variasinya maksimum, maka strategi sampelnya mewakili kasus yang

---

<sup>37</sup> McMillan, J.H. and Schumacher, S. 2001. *Research in Education*. New York: Longman, Inc

<sup>38</sup> Creswell W. John. 2013. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

beragam dan sepenuhnya menggambarkan berbagai perspektif tentang kasus. Dalam penelitian ini dipandang kasus yang beragam, karena jenjang dan tingkatnya pun beragam pula (jenjang pendidikan dasar, yakni studi kasus anak- anak terlantar di Provinsi DKI Jakarta).

Berdasarkan beberapa penjelasan pendapat dari ahli sebagaimana tersebut di atas, maka studi kasus terkait partisipan dalam kegiatan penelitian ini, tempat dan sampling dalam penelitiannya akan berhubungan dengan melibatkan personal dengan berbagai kebijakan pengalokasian dana dalam mengurus anak- anak terlantar yang berada di lingkup Provinsi DKI Jakarta. Dinas Sosial dan perangkat lainnya perlu melakukan implementasi kebijakan agar alokasi yang telah di rencanakan dapat tepat sasaran.

### 1.7.3 Operasional Variabel

Dalam melakukan analisa implementasi kebijakan Propoor dalam perlindungan sosial anak terlantar di Provinsi DKI Jakarta. Berikut adalah operasional variabel yang digunakan:

**Tabel 1.3 Operasional Variabel**

No	Variabel	Definisi Konseptual Variabel	Indikator	Ref.
1	Kebijakan <i>Pro Poor</i>	Kebijakan pro poor adalah sebuah praktek yang dilakukan dalam merencanakan dan menganggarkan yang ditujukan	1. Penganggaran 2. Realisasi tepat sasaran atau tidak	(Has., 2017)

		untuk melakukan pemenuhan terhadap masyarakat yang berada di ekonomi rendah.		
2	Perlindungan Sosial	Perlindungan sosial merupakan sebuah elemen yang menjadi sebuah upaya dalam menetapkan kebijakan sosial untuk menurunkan tingkat kemiskinan serta memperkecil kesenjangan multi dimensional.	1. Kebijakan sosial 2. Tingkat kemiskinan	(Suharto, 2009)

#### 1.7.4 Situs Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti lebih terfokus pada pihak Biro Kesejahteraan Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta, dan Panti Sosial Anak (PSAA Putra Utama 3), dengan data anak terlantar di wilayah DKI Jakarta, serta penerapan kesetaraan gender dan implementasi kebijakan *pro poor* yang dilakukan apakah tepat sasaran atau tidak.

### **1.7.5 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terlibat di dalam sebuah kebijakan perlindungan sosial anak terlantar. Dalam penelitian ini, subjek penelitian atau informan adalah :

1. Kepala Dinas Sosial DKI Jakarta dan jajaran yang mempunyai wewenang dalam mengerjakan program kebijakan perlindungan sosial anak terlantar, setiap tahun melakukan penganggaran dana terhadap kebijakan perlindungan sosial anak terlantar, data mengenai realisasi anggaran yang peneliti ingin tahu lebih lanjut;
2. Kepala Rehabilitasi Sosial Anak dan Lansia Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta, atau jajarannya memiliki wewenang yakni menjaga anak terlantar dan lansia terlantar, mereka semuanya dilakukan penanganan sehingga tidak hidup di jalan mendapatkan penghidupan lebih layak. Kemudian, melakukan realisasi penganggaran dana terhadap kebijakan perlindungan sosial anak terlantar. Dari data rehabilitasi sosial tersebut, peneliti ingin mengetahui data anak yang terlantar yang di rawat disini;
3. Kepala Biro Kesejahteraan Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta atau jajaran yang memiliki wewenang melaksanakan penyusunan kebijakan dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup anak terlantar. Peneliti ingin mengetahui pemberdayaan yang dilakukan di dalam Biro Kesejahteraan Sosial untuk dapat meningkatkan taraf hidup anak terlantar yang berada di Provinsi DKI Jakarta;

4. Ketua Komisi E Bidang Kesra DPRD Provinsi DKI Jakarta atau jajaran yang memiliki wewenang untuk membuat kebijakan tingkat provinsi. Peneliti ingin mengetahui kebijakan apa yang telah dilakukan dalam melakukan perlindungan sosial kepada anak terlantar di DKI Jakarta;
5. Kepala Panti Sosial Asuhan Anak Putra Utama milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, atau jajaran yang memiliki wewenang sebagai eksekutor kebijakan di lapangan. Peneliti ingin mengetahui data anak yang terlantar yang di rawat di dalam panti sosial ini.
6. Pengamat Sosial-Politik yang memiliki wewenang sebagai pihak ketiga. Peneliti ingin mengetahui pandangan pengamat politik dan kebijakan terhadap sikap implementasi kebijakan *pro poor* dalam perlindungan sosial anak terlantar di Provinsi DKI Jakarta.

#### **1.7.6 Jenis Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer adalah jenis data utama yang digunakan dengan melakukan kegiatan pengambilan data secara langsung berasal dari wawancara dan observasi, sedangkan untuk data sekunder adalah data pendukung yang menguatkan data primer yang telah di dapat, data sekunder berasal dari dokumen-dokumen, buku, jurnal, dan penelitian orang lain. Berdasarkan hubungan dari penelitian yang akan dilakukan, peneliti melakukan penelusuran terhadap ketepatan kebijakan *pro poor* yang dilakukan dalam memberikan perlindungan sosial masyarakat yang berkaitan kebijakan pemerintah terhadap program perlindungan sosial anak telantar

dengan sumber data yang di dapatkan berdasarkan hasil pengecekan di dalam lapangan.

### **1.7.7 Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Yin, terdapat enam bentuk pengumpulan data dalam studi kasus yaitu: (1) dokumentasi yang terdiri dari surat, memorandum, agenda, laporan-laporan suatu peristiwa, proposal, hasil penelitian, hasil evaluasi, kliping, artikel; (2) rekaman arsip yang terdiri dari rekaman layanan, peta, data survei, daftar nama, rekaman-rekaman pribadi seperti buku harian, kalender dsb; (3) wawancara biasanya bertipe open-ended; (4) observasi langsung; (5) observasi partisipan dan (6) perangkat fisik atau kultural yaitu peralatan teknologi, alat atau instrumen, pekerjaan seni dll. Dari keuntungan tersebut dapat dimaksimalkan dengan sebuah prinsip, seperti: menggunakan bukti multisumber; menciptakan data dasar studi kasus, seperti: catatan-catatan studi kasus, dokumen studi kasus, bahan-bahan tabulasi, narasi; dan memelihara rangkaian bukti.

Dengan demikian, untuk dapat membuat sebuah simpulan dari sebuah penelitian yang dilakukan, diperlukan serangkaian data yang mendukung. Sehingga memerlukan sebuah proses pengumpulan data yang akan dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini, antara lain:

#### **1. Wawancara**

Wawancara adalah suatu cara yang dilakukan dalam mengumpulkan sebuah data atau informasi yang dilakukan secara langsung bertatap muka dengan informan yang menjadi subyek penelitian yang sengaja dipilih, dengan maksud

mendapatkan informasi gambaran lengkap yang diperlukan tentang topik yang diteliti dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya. Wawancara dilakukan secara intensif dan berulang-ulang. Pada penelitian kualitatif, wawancara menjadi sebuah alat utama yang dikombinasikan dengan observasi partisipasi (Bungin Burhan, 2011:157).<sup>39</sup> Pada penelitian ini wawancara dilakukan kepada 6 golongan lembaga yang berkaitan dengan judul ini, yakni : Kepala Rehabilitasi Sosial Anak dan Lansia Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta, atau jajarannya, Kepala Biro Kesejahteraan Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta atau jajarannya, Ketua Komisi E Bidang Kesra DPRD Provinsi DKI Jakarta, Kepala Panti Sosial Asuhan Anak Putra Utama milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dan Pengamat Sosial-Politik.

## 2. Studi Kepustakaan

Salah satu teknik pengumpulan data dalam yang menjadi sebuah data sekunder atau data pendukung dari data utama yang di dapatkan, studi kepustakaan dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan data yang berasal dari buku-buku, jurnal, serta tulisan-tulisan referensi lain yang relevan dengan penelitian ini.

## 3. Dokumentasi

Kajian dokumentasi merupakan menjadi data pendukung dari sebuah penelitian, dilakukan dengan cara mengumpulkan data atau informasi berupa data-data yang diperoleh dari dokumen-dokumen aktual yang bersangkutan dengan penelitian ini. penggunaan dokumen ini berkaitan dengan apa yang disebut analisa isi.

---

<sup>39</sup> Burhan Bungin, "*Penelitian Kualitatif*", 2011, Kencana Predana Media Group: Jakarta. Hlm 157

Cara menganalisa isi dokumen ialah dengan memeriksa dokumen secara sistematis bentuk-bentuk komunikasi yang dituangkan secara tertulis dalam bentuk dokumen secara obyektif. Kajian isi atau *content analysis document* ini didefinisikan oleh Berelson yang dikutip Guba dan Lincoln, sebagai teknik penelitian untuk keperluan mendeskripsikan secara objektif, sistematis dan kuantitatif tentang manifestasi komunikasi. Sedangkan Weber menyatakan bahwa kajian isi adalah metodologi penelitian yang memanfaatkan seperangkat prosedur untuk menarik kesimpulan yang sah dari sebuah buku atau dokumen. Definisi lain dikemukakan Holsti, bahwa kajian isi adalah teknik apapun yang digunakan untuk menarik kesimpulan melalui usaha menemukan karakteristik pesan, dan dilakukan secara objektif, dan sistematis (Moleong, 2007; 220).<sup>40</sup> Pada penelitian ini dokumentasi dilakukan pada saat wawancara dengan narasumber, wawancara dilakukan supaya menjadi bukti.

## **1.7.8 Analisis dan Interpretasi Data**

### **1.7.8.1 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data secara langsung adalah teknik analisis data yang dilakukan di mulai dari pengumpulan data dan terus berlanjut sampai akhir penelitian.

Prinsip pokok teknik analisis data adalah suatu cara mengolah dan menganalisis data data yang terkumpul menjadi sebuah data yang sistematis, teratur, terstruktur dan mempunyai makna (Jonathan Sarwon, 2006:239). Analisa

---

<sup>40</sup> Lexy Moeleong, "*Metodologi Penelitian Kualitatif*". 2007, Remaja Rosda Karya: Bandung. Hlm 220



data adalah sebuah proses pengolahan data dengan melakukan pengurutan alam pola tertentu sehingga lebih mudah dimengerti dan dipahami. Penelitian yang digunakan yaitu penelitian deskriptif.

Penelitian deskriptif adalah berupa penelitian dengan metode atau pendekatan studi kasus (*case study*). Penelitian ini terpusat dari satu obyek tertentu yang mempelajarinya sebagai suatu kasus. Data studi kasus dapat diperoleh dari semua pihak yang bersangkutan, dengan kata lain dalam studi ini dikumpulkan dari berbagai sumber (Nawawi, 2003: 1).

Analisis data sendiri menjadi sebuah proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitis, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian (Creswell, 2014:274).<sup>41</sup> Dalam teknik analisis data, terdapat empat tahapan yang harus dilakukan, yakni:

1. Mengumpulkan Data

Data yang dikumpulkan berupa data primer dan data sekunder, data tersebut di ambil secara langsung kepada responden, dan untuk data sekunder di dapatkan dari jurnal ataupun artikel yang berkaitan, sedangkan dokumentasi di ambil saat melakukan wawancara dengan responden yang nantinya hal tersebut di jadikan sebagai bukti telah melakukan penelitian.

---

<sup>41</sup> John W. Creswell, *op.cit.*, hlm 274

## 2. Sortir Data

Setelah data dikumpulkan, kemudian nantinya seluruh informasi akan dikumpulkan dengan melakukan sortir data. Kemudian seluruh informasi terkait yang diperoleh dikumpulkan dan setelah itu dilakukan sortir data. Penyortiran data dilakukan untuk menentukan informasi-informasi penting, dan telah dilakukan untuk menentukan kembali sehingga valid serta mengeluarkan informasi-informasi yang tidak relevan. Penyaringan data data perlu memperhatikan secara berulang-ulang agar data yang di dapatkan tidak mengalami kekeliruan. Catatan yang tidak jelas harus diperjelas dengan mendengarkan rekaman kembali dan dituliskan lagi kekurangan-kekurangannya.

## 3. Display Data

Seelah dilakukan sortir data dilanjutkan dengan menampilkan *display*, seluruh data yang telah melalui proses sortir. Tampilan data ini bertujuan untuk men *double check* data-data yang sebelumnya telah disortir apakah sudah lengkap atau masih ada yang harus diperbaiki maupun revisi.

## 4. Kesimpulan dan Verifikasi Data

Setelah *display*, dilakukan suatu analisis data-data yang telah dikelompokkan sebelumnya yang kemudian dibuatkan kesimpulan dan verifikasi terhadap data. Analisis yang dimaksud yaitu dengan memeriksa lagi dari A-Z (dari awal sampai akhir) seluruh data-data yang telah diproduksi setelah *display* data untk mencegah kesalahan-kesalahan informasi yang berada di dalamnya.

Proses verifikasi dilakukan dengan cara membandingkan dengan temuan temuan terdahulu dan melakukan cek silang (*cross check*) dengan temuan lainnya. Dengan melakukan verifikasi peneliti dapat memepertahankan dan menjamin validitas dan reliabilitas hasil temuan.

### **1.7.8.2 Analisis Data Selama Pengumpulan Data**

Peneliti mewawancarai informan yang menjadi sumber data. Hasil wawancara dicatat kemudian ditelaah dan dikembangkan dalam bentuk rangkuman. Setelah data terkumpul, ada beberapa tahap yang dilakukan untuk memproses data, antara lain: memeriksa kelengkapan dan kelayakan data untuk mendapatkan data yang akurat, apabila belum lengkap dapat dilakukan pengumpulan data ulang langsung ke narasumber yang bersangkutan.

1. *Editing*, yaitu memeriksa kelengkapan dan kelayakan data untuk mendapatkan data yang valid dan akurat. Apabila belum lengkap, dapat dilakukan pengumpulan data secara ulang langsung kepada narasumber yang bersangkutan;
2. *Coding*, yaitu memberikan kode-kode pada hasil wawancara, observasi untuk mengklasifikasikan jawaban dan informasi yang berhubungan dengan rumusan masalah yang sudah dibuat untuk mempermudah tahap berikutnya;
3. *Simpulan*, yaitu mengambil kesimpulan dari data-data yang sudah dikumpulkan, dianalisis untuk mendapatkan makna dari pokok kajian.