

Kajian Kebijakan Layanan Pendidikan Bagi Anak yang Selama ini Tidak Terlayani dan Implementasinya (Kasus Anak Jalanan dan Pekerja Anak)

Oleh: Meni Handayani

Peneliti di Puslitjaknov Balitbang Kemdiknas

e-mail: meni_handayani@yahoo.com

Abstrak

Kajian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan baik di tingkat Pusat maupun daerah yang berkaitan dengan layanan pendidikan bagi anak yang selama ini tidak terlayani dan mengkaji implementasi dari kebijakan yang sudah dibuat oleh Pemerintah Pusat maupun daerah. Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah metode kualitatif dengan wawancara dan studi dokumen. Hasil dari kajian ini adalah 1) Kebijakan Pemerintah Pusat secara umum memberikan kesempatan kepada semua anak untuk belajar sesuai dengan prinsip pendidikan untuk semua. 2) Pihak Dinas Sosial menangani anak jalanan dan pekerja anak untuk upaya rehabilitasi dan belajar mandiri dengan memberikan bekal keterampilan di pusat rehabilitasi. 3) Implementasi kebijakan yang berkaitan dengan layanan pendidikan bagi anak yang tidak terlayani sebagian besar berupa pendidikan non formal yaitu PKBM yang menyelenggarakan program paket A dan B dengan waktu sekolah yang fleksibel sesuai dengan kebutuhan anak yang bekerja.

Kata Kunci : *Kebijakan Layanan Pendidikan, anak jalanan dan pekerja anak, implementasi kebijakan*

Abstract

This research is aimed to have data and information about policy education for reaching the unreach in government. This research use qualitative method. Data collection method which use is interview and documentation study. Data analysis with categorization according the question research. The result of this research is (1) the government policy give opportunity for all the children for learning with education for all principe, (2) Government handle children worker and children on the street with rehabilitation and learning self a lot of skill in the rehabilitation center, (3) Policy implementation about education for reaching the unreach with non formal

education for example PKBM which are manage “paket A” and “paket B” program. This program use flexible time for learning with child needs.

Key words: *education service policy, children on the street, children worker and policy implementation*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemberian layanan pendidikan bagi mereka yang selama ini tidak terjangkau pendidikan dasar tidak lepas dari upaya pendidikan untuk semua yang merupakan agenda pemerintah Indonesia sejalan dengan agenda internasional yang dimotori oleh UNESCO (*Education For All*, Deklarasi Dunia Jomtien, Thailand, 1990). Pemerintah berusaha menetapkan kebijakan untuk memberikan layanan pendidikan bagi anak-anak yang selama ini tidak terlayani, dalam hal ini anak jalanan dan pekerja anak serta berusaha untuk mengimplementasikannya.

Pencanangan kebijakan wajib belajar 9 tahun pada tahun 1994 merupakan salah satu realisasi dari upaya pemerintah mewujudkan layanan pendidikan bagi semua anak usia sekolah. Pengkajian tentang anak-anak yang selama ini terabaikan dan pelayanan pendidikan yang mereka sudah atau belum terima, sangat diperlukan sebagai dasar pengambilan keputusan untuk meningkatkan akses pendidikan mereka.

Berbagai informasi tentang kebijakan layanan pendidikan bagi anak-anak yang terabaikan serta implementasinya merupakan bahan untuk mengkaji pengembangan pendidikan inklusif yang telah dirintis sejak awal tahun 2000-an di Indonesia. Berdasarkan hasil kajian itu akan dikembangkan berbagai rekomendasi untuk Pemerintah dalam usaha mengembangkan pendidikan inklusif yang mengarah pada pendidikan berkualitas untuk semua, termasuk untuk mereka yang selama ini terabaikan.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas, perlu diketahui bagaimana kebijakan layanan pendidikan bagi anak yang selama ini tidak terlayani, termasuk pula pendidikan inklusi dan bagaimana pula implementasinya di beberapa daerah. Untuk lebih jelasnya rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pemerintah pusat dan daerah berkaitan dengan layanan pendidikan bagi anak yang selama ini tidak terlayani khususnya anak jalanan dan pekerja anak?
2. Bagaimana implementasi dari kebijakan yang berkaitan dengan layanan pendidikan bagi anak yang selama ini tidak terlayani?

C. Tujuan

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji kebijakan baik di tingkat Pusat maupun daerah yang berkaitan dengan layanan pendidikan bagi anak yang selama ini tidak terlayani.
2. Mengkaji bagaimana implementasi dari kebijakan yang sudah dibuat oleh Pemerintah Pusat maupun daerah.

Secara umum kegiatan ini dilakukan untuk mengkaji apakah kebijakan yang berkaitan dengan layanan pendidikan bagi anak yang selama ini tidak terlayani diimplementasikan sesuai dengan kebijakan yang dibuat.

II. KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan

Terdapat beberapa definisi kebijakan yang dibuat oleh para ahli. Menurut Bauer dalam Robert R. Mayer tahun 1980, kebijakan sebagai satu keputusan yang mencakup suatu tindakan yang akan datang atau yang diharapkan. Selanjutnya keputusan dibedakan menjadi 3 tingkat yang berlainan berdasarkan luasnya implikasi dari tingkat keputusan tersebut. Keputusan tingkat

pertama adalah keputusan mengenai tindakan rutin yang dibuat hampir setiap hari. Berikutnya keputusan pada tingkat kedua adalah keputusan yang lebih kompleks dan memiliki jangkauan yang lebih luas serta membutuhkan tingkat nalar atau analisis tertentu. Keputusan yang ketiga, dikaitkan dengan kebijakan yang memiliki jangkauan paling luas, perspektif waktu paling lama dan umumnya memerlukan informasi dan kontemplasi yang banyak.

Penjelasan tambahan tentang kebijakan dikemukakan oleh Carl J. Friederick (1963) dalam definisi kebijakan publik oleh Ulul Albab “*Public Policy is a propose course of action of a person, group or government within a given environment providing obstacles and opportunity with the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal of realize an objective of purpose*”. Artinya kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Selanjutnya Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970) mendefinisikan *Public policy is a projected program of goals, values, and practices*, yang memiliki makna kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Sedangkan Thomas R. Dye. (1995) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *whatever government do, why they do it, and what difference it make*. Sementara itu, Steven A. Peterson (2003) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *government action to address some problem*.

Dari berbagai definisi tentang kebijakan, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau keputusan pemerintah yang mempunyai arti strategis bagi pemecahan masalah dalam kehidupan bersama pada hari ini dan masa depan.

B. Layanan Pendidikan

Upaya untuk memberikan layanan pendidikan bagi mereka yang selama ini tidak terjangkau pendidikan dasar tidak lepas dari upaya pendidikan untuk semua yang merupakan agenda pemerintah Indonesia sejalan dengan agenda internasional yang dimotori oleh UNESCO (Education For All, Deklarasi Dunia Jomtien, Thailand, 1990). Pendidikan inklusif yang

merupakan prakarsa yang mulai dikembangkan pada tahun 1990an semakin menjadi agenda utama untuk menjamin diperolehnya akses pendidikan yang bermutu bagi semua anak, termasuk anak-anak yang selama ini tersisihkan. Dalam hal ini, posisi UNESCO ditegaskan dalam berbagai pernyataan yang diratifikasi oleh sejumlah besar negara.

Pengertian pendidikan inklusif dalam Permendiknas RI Nomor 70 tahun 2009, pasal 1 adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam satu lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya. Sedangkan tujuan dari pendidikan inklusif untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.

C. Kebijakan untuk Anak yang Selama ini tidak Terlayani

1. Kebijakan Pemerintah Pusat

Terdapat kebijakan secara umum yang berkaitan dengan layanan pendidikan yang diberikan kepada mereka yang tidak terlayani termasuk anak jalanan dan pekerja anak adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31
ayat (1): Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan

ayat (2): Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya
- 2) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1974 tentang Kesejahteraan Sosial
- 3) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Usaha Kesejahteraan Anak Pasal 11, 12 dan 13
- 4) Konvensi hak atas anak, 20 November 1989, Majelis Umum PBB, yang menjamin adanya perlindungan terhadap anak
Pasal 1: Yang dimaksud anak dalam Konvensi ini adalah setiap manusia yang berusia dibawah delapan belas tahun, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku bagi anak-anak ditentukan bahwa usia dewasa dicapai lebih awal.

Pasal 2: Negara-negara Peserta akan menghormati dan menjamin hak-hak yang ditetapkan dalam Konvensi ini dan setiap anak dalam wilayah hukum mereka tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis

kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lain, asal-usul bangsa, asal-usul etnik atau sosial,kekayaan, ketidakmampuan, kelahiran atau status lain dan anak atau/dan orangtua anak atau walinya yang sah menurut hukum. Negara-negara Peserta akan mengambil semua langkah yang layak untuk menjamin bahwa anak dilindungi terhadap semua bentuk diskriminasi atau hukuman yang didasarkan pada kedudukan, kegiatan, pendapat yang diekspresikan atau kepercayaan dan orangtua anak, walinya yang sah, atau anggota keluarganya.

5) UU No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Pasal 48 : Pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal 9 tahun untuk semua anak.

Pasal 49 : Negara, Pemerintah, keluarga dan orang tua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan.

Pasal 51 : Anak yang menyandang cacat fisik dan/atau mental diberikan kesempatan yang sama dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan biasa dan pendidikan luar biasa

Pasal 52 : Anak yang memiliki keunggulan diberikan kesempatan dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan khusus

Pasal 53 : Pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi anak dari keluarga kurang mampu, anak terlantar dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil.

6) Keputusan Mendagri dan Otonomi Daerah Nomor 5 tahun 2001 tentang Penanggulangan Pekerja Anak.

Pasal 1 :

Ayat (4) : Penanggulangan Pekerja Anak atau disebut PPA adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk menghapus, mengurangi dan melindungi pekerja anak berusia 15 tahun ke bawah agar terhindar dari pengaruh buruk pekerjaan berat dan berbahaya.

Pasal 5 :

Ayat (1) : Program Umum PPA meliputi :

- a. Pelarangan dan penghapusan segala bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak
- b. Pemberian perlindungan yang sesuai bagi pekerja anak yang melakukan pekerjaan ringan

- c. Perbaikan pendapatan keluarga agar anak tidak bekerja dan menciptakan suasana tumbuh kembang anak dengan wajar
- d. Pelaksanaan Sosialisasi program PPA kepada pejabat birokrasi, pejabat politik, lembaga kemasyarakatan dan masyarakat.

Ayat (2) : Program Khusus PPA meliputi :

- a. Mengajak kembali pekerja anak yang putus sekolah ke bangku sekolah dengan memberikan bantuan bea siswa
- b. Pemberian pendidikan non formal
- c. Pelatihan ketrampilan bagi anak.

7) UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem pendidikan nasional pasal 3:

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggungjawab.

Pasal 5

Ayat (1): setiap warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.

Ayat (2): Warga negara yang mempunyai kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.

Ayat (3): Warga Negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.

Ayat (4): Warga Negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus

Pasal 23

Ayat (1): Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.

Ayat (2): Pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi

- 8) UU Sisdiknas Nomor 20 tahun 2003 pasal 32, ayat 2 tentang Pendidikan layanan Khusus Anak-anak yang berada pada daerah terbelakang/ terpencil/ pedalaman/ pulau-pulau, anak TKI di DN/LN, beberapa SILN (Sekolah Indonesia di Luar Negeri), transmigrasi
- a) Anak-anak yang berada pada masyarakat etnis minoritas terpencil
 - b) Anak-anak yang berada pada area/ wilayah pekerja anak, pelacur anak/ *trafficking*, lapas anak/ anak di lapas dewasa, anak jalanan, anak pemulung/ pemulung anak.
 - c) Anak-anak yang berada pada tempat pengungsi karena bencana (gempa, konflik)
 - d) Anak-anak yang berada pada kondisi yang miskin absolut.
- 9) PP RI Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan , pasal 17
- Ayat (1): Kurikulum tingkat satuan pendidikan SD/MI/SDLB, SMP/MTs/SMPLB, SMA/MA/SMALB, SMK/MAK, atau bentuk lain yang sederajat dikembangkan sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah/karakteristik daerah, sosial budaya masyarakat setempat, dan peserta didik.
- 10) Permendiknas RI Nomor 22 tahun 2006 tentang Standar Isi untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah.

Dalam Permendiknas tersebut dinyatakan struktur kurikulum untuk pendidikan khusus, yaitu:

Struktur Kurikulum dikembangkan untuk peserta didik berkelainan fisik, emosional, mental, intelektual dan/atau sosial berdasarkan standar kompetensi lulusan, standar kompetensi kelompok mata pelajaran, dan standar kompetensi mata pelajaran. Peserta didik berkelainan dapat dikelompokkan menjadi dua kategori, (1) peserta didik berkelainan tanpa

disertai dengan kemampuan intelektual di bawah rata-rata, dan (2) peserta didik berkelainan disertai dengan kemampuan intelektual di bawah rata-rata.

Kurikulum Pendidikan Khusus terdiri atas delapan sampai dengan 10 mata pelajaran, muatan lokal, program khusus, dan pengembangan diri. Peserta didik berkelainan tanpa disertai dengan kemampuan intelektual di bawah rata-rata, dalam batas-batas tertentu masih dimungkinkan dapat mengikuti kurikulum standar meskipun harus dengan penyesuaian-penyesuaian. Peserta didik berkelainan yang disertai dengan kemampuan intelektual di bawah rata-rata, diperlukan kurikulum yang sangat spesifik, sederhana dan bersifat tematik untuk mendorong kemandirian dalam hidup sehari-hari.

Peserta didik berkelainan tanpa disertai kemampuan intelektual di bawah rata-rata, yang berkeinginan untuk melanjutkan sampai ke jenjang pendidikan tinggi, semaksimal mungkin didorong untuk dapat mengikuti *pendidikan secara inklusif* pada satuan pendidikan umum sejak Sekolah Dasar. Jika peserta didik mengikuti pendidikan pada satuan pendidikan SDLB, setelah lulus, didorong untuk dapat melanjutkan ke Sekolah Menengah Pertama umum. Bagi mereka yang tidak memungkinkan dan/atau tidak berkeinginan untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan tinggi, setelah menyelesaikan pada jenjang SDLB dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang SMPLB, dan SMALB.

11) Peraturan Mendiknas RI Nomor 70 tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif bagi Peserta

Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa.

Pasal 1: Dalam Peraturan ini, yang dimaksud dengan pendidikan inklusif adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam satu lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya.

Pasal 2:

Ayat (1): Pendidikan inklusif bertujuan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya;

Ayat (2): mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang menghargai keanekaragaman, dan tidak diskriminatif bagi semua peserta didik.

Pasal 3 :

Ayat (1): Setiap peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa berhak mengikuti pendidikan secara inklusif pada satuan pendidikan tertentu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.

Ayat (2): Peserta didik yang memiliki kelainan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) Terdiri atas: a) Tunanetra; b) tunarungu; c) tunawicara; d) tunagrahita; e) tunadaksa; f) tunalaras; g) berkesulitan belajar; h) lamban belajar; i) autisme; j) memiliki gangguan motorik; menjadi korban penyalahgunaan narkoba, obat terlarang dan zat adiktif lainnya; k) memiliki kelainan lainnya; l) tunaganda.

Pasal 4 :

Ayat (1) : Pemerintah kabupaten/kota menunjuk paling sedikit 1 (satu) sekolah dasar, dan 1 (satu) sekolah menengah pertama pada setiap kecamatan 1 (satu) satuan pendidikan menengah untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif yang wajib menerima peserta didik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1).

Ayat (2) : Satuan pendidikan selain yang ditunjuk oleh kabupaten/kota dapat menerima peserta didik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1).

Pasal 5 :

Ayat (1) : Penerimaan peserta didik berkelainan dan/atau peserta didik yang memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa pada satuan pendidikan mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki sekolah.

Ayat (2): Satuan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) mengalokasikan kursi peserta didik yang memiliki kelainan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) paling sedikit 1 (satu) peserta didik dalam 1 (satu) rombongan belajar yang akan diterima.

Ayat (3): Apabila dalam waktu yang telah ditentukan, alokasi peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat terpenuhi, satuan pendidikan dapat menerima peserta didik normal.

2. Kebijakan Pemerintah Daerah

Terdapat kebijakan di setiap daerah yang menjadi landasan Pemerintah Daerah, Dinas pendidikan dan Dinas Sosial untuk memberi layanan pendidikan bagi peserta didik yang selama ini tidak terlayani, termasuk pekerja anak dan anak jalanan dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Di Makasar terdapat Instruksi Walikota Makassar Nomor 02.462.1/Inst/2006, tentang Penanggulangan anak jalanan, gelandangan pengemis, penjual asongan, pengamen di jalan, dalam Kota Makassar.
- 2) Selanjutnya terdapat Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008, tentang Pembinaan anak Jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Terdapat pula Perda Pemerintah kota Makassar yaitu melarang anak ada di jalan serta memberdayakan anak untuk menekuni pendidikan atau sekolah serta penertiban anak jalanan melalui Dinas Sosial kota Makassar. Melalui Perda No.2/Th 2008, anak diupayakan kembali ke sekolah, memberikan pelatihan keterampilan bagi anak usia produktif dan pemberdayaan melalui usaha ekonomi, upaya penanganan sinergitas terhadap anak bermasalah seperti anak jalanan/pekerja anak, dan mengundang Orsos/LSM yang tidak menyetujui Perda.

Pemerintah daerah (Provinsi/Kab/Kota) mempunyai Rencana Aksi Nasional untuk pekerja anak/anak jalanan, yaitu melalui Perda No. 2/Th 2009, dengan pola-pola pembinaan pencegahan, bimbingan rehabilitasi, pembinaan lanjutan melalui patroli dan razia serta diadakan razia ditempat mangkalnya anak jalanan.

3. Kebijakan di Dinas Pendidikan

Kebijakan khusus Pemerintah Daerah di Sulawesi Selatan yang terkait pendidikan inklusi untuk anak berkebutuhan khusus (ABK) dan anak jalanan/pekerja anak adalah melalui Paket A/B. Pembelajaran dilaksanakan di kelompok belajar, sedangkan tenaga kependidikan direkrut dari guru SD dan SLTP dengan menggunakan sarana prasarana sekolah yang ada di sekitar kelompok belajar dan perabot SLB Pembina. Pembiayaannya berasal dari bantuan dari APBN/Dekonsentrasi.

Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara secara langsung tidak menangani anak jalanan dan pekerja anak. Menurut tugas pokok dan fungsinya Dinas Pendidikan memiliki

bidang Pendidikan Luar Sekolah yang menyelenggarakan Pusat kegiatan Belakar Masyarakat (PKBM) termasuk kursus-kursus. Melalui bentuk layanan pendidikan PKBM ini lah anak-anak dapat bekerja sambil bersekolah lewat jalur nonformal. Sedangkan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pekerja anak dan anak jalanan menurut tugas pokok dan fungsinya lebih diarahkan kepada Dinas Sosial dan Tenaga Kerja.

D. Pengertian Anak Jalanan dan Pekerja Anak

Definisi tentang anak jalanan secara umum adalah anak yang bertempat tinggal di jalan, bermata pencarian di jalan dan tidak memiliki tempat tinggal yang tetap. Menurut Rizalwan, anak jalanan dan pekerja anak sering disebut sebagai anak terlantar. Terdapat tiga kategori anak jalanan yaitu: (1) *On the street*, tujuan mereka mencari nafkah; (2) *Off the street*, sebagian besar remaja yang ada di jalanan dan senang disebut sebagai seniman jalanan. Mereka sudah tidak memiliki hubungan dengan keluarganya atau kehilangan komunikasi dengan keluarganya; (3) *Vulnerable to be street children*. Definisi pekerja anak dalam Keputusan Mendagri dan Otonomi Daerah Nomor 5 tahun 2001 tentang Penanggulangan Anak, pasal 1 adalah anak yang melakukan semua jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan dan menghambat proses belajar serta tumbuh kembang. Jumlah pekerja anak menunjukkan semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Keberadaan pekerja anak yang semakin banyak tersebut sejalan dengan tingginya intensitas pembangunan yang tidak terlepas dari kebutuhan tenaga kerja murah dan kondisi kemiskinan di Indonesia yang cenderung meningkat. Meskipun jumlah pekerja anak semakin meningkat dari tahun ke tahun, namun sejauh ini menurut koran tempo tanggal 3 Agustus 2008, jumlah yang pasti tentang pekerja anak termasuk jenis pekerjaannya tersebut tidak ada karena belum ada pihak yang secara sungguh-sungguh dan terus menerus melakukan pendataan terhadap mereka. Pekerja anak yang banyak terdapat di kota-kota belakangan ini berasal dari pedesaan. Kecenderungan menjadi pekerja anak sebagai suatu pilihan biasanya dimiliki oleh mereka yang berasal dari keluarga miskin dan tinggal di pedesaan

III. METODE

1. Pendekatan

Kegiatan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan wawancara untuk mendapatkan data dan informasi. Selain wawancara juga dilakukan studi dokumen berupa kebijakan yang berkaitan dengan anak-anak yang tidak terlayani, khususnya pekerja anak dan anak jalanan. Hasil wawancara dideskripsikan sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat, daerah dan dinas pendidikan. Dokumen dianalisis berdasarkan pertanyaan penelitian.

2. Sumber Data

Sumber data adalah pihak dinas pendidikan, dinas sosial dan pemerintah daerah.

3. Sampel

Sampel diambil secara purposif berdasarkan data dari dinas sosial. Daerah yang dipilih adalah daerah yang memiliki pekerja anak dan anak jalanan atau embrio anak jalanan. Daerah yang menjadi sampel untuk implementasi kebijakan adalah Maluku Utara dan Sulawesi Selatan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan melakukan wawancara terhadap pihak dinas pendidikan dan pemerintah daerah setempat. Selain itu mengumpulkan dokumen-dokumen yang diperlukan untuk dianalisis.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh akan dikategorikan berdasarkan pertanyaan penelitian dan dianalisis secara deskriptif, antara lain dengan menyajikan kebijakan baik di tingkat Pusat maupun daerah yang berkaitan dengan layanan pendidikan bagi anak yang selama ini tidak terlayani dan mendeskripsikan implementasi dari kebijakan yang sudah dibuat oleh Pemerintah Pusat maupun daerah.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kebijakan Pemerintah Pusat

Usaha untuk memberikan layanan pendidikan kepada peserta didik yang selama ini tidak terlayani dalam usaha menuntaskan wajib belajar 9 tahun melalui pendidikan inklusi secara implisit telah diamanatkan dalam Undang-undang. Hal tersebut tertulis dalam Pasal 31 UUD 1945 tentang hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan dan Pasal 32 UU Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengatur mengenai pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus. Secara eksplisit, kebijakan yang berisi tentang pendidikan inklusi terdapat dalam Permendiknas tentang Standar Isi yang menganjurkan peserta didik berkelainan tanpa disertai kemampuan intelektual di bawah rata-rata, yang berkeinginan untuk melanjutkan sampai ke jenjang pendidikan tinggi, semaksimal mungkin didorong untuk dapat mengikuti *pendidikan secara inklusif* pada satuan pendidikan umum sejak Sekolah Dasar. (Permendiknas RI Nomor 22 tahun 2006).

Berikutnya pendidikan inklusi dijabarkan dalam pedoman umum yang dibuat oleh Direktorat PSLB tahun 2007 dan disebarluaskan melalui media “Spirit” yang diterbitkan oleh Direktorat PSLB. Artinya kebijakan Pemerintah Pusat yang mengamanatkan pendidikan untuk semua sesuai dengan prinsip pendidikan inklusi telah didengungkan sejak lama, sedangkan kebijakan secara eksplisit tentang pendidikan inklusi yang lebih khusus baru muncul pada tahun belakangan ini.

Kebijakan pemerintah dalam usaha memberi layanan pendidikan bagi mereka yang belum terlayani disemangati oleh seruan *Internasional Education For All (EFA)* yang dikumandangkan UNESCO sebagai kesepakatan global hasil *World Education Forum* di Dakar, Sinegal Tahun 2000, penuntasan EFA diharapkan tercapai pada Tahun 2015.

Sedang pemerataan kesempatan belajar bagi anak berkebutuhan khusus dilandasi pernyataan Salamanca Tahun 1994. Pernyataan Salamanca ini merupakan perluasan tujuan *Education For All* dengan mempertimbangkan pergeseran kebijakan mendasar yang diperlukan

untuk menggalakkan pendekatan pendidikan inklusif. Dalam pedoman umum pendidikan inklusif tahun 2007 yang dibuat oleh Direktorat PSLB disebutkan bahwa melalui pendidikan inklusif diharapkan sekolah-sekolah reguler dapat melayani semua anak, termasuk mereka yang memiliki kebutuhan pendidikan khusus. Di Indonesia melalui Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 002/U/1986 telah dirintis pengembangan sekolah penyelenggaraan pendidikan inklusif yang melayani Penuntasan Wajib Belajar bagi peserta didik yang berkebutuhan khusus.

Pendidikan terpadu yang ada pada saat ini diarahkan untuk menuju pendidikan inklusif sebagai wadah yang ideal yang diharapkan dapat mengakomodasikan pendidikan bagi semua, terutama anak-anak yang memiliki kebutuhan pendidikan khusus selama ini masih belum terpenuhi haknya untuk memperoleh pendidikan layaknya seperti anak-anak lain. Sebagai wadah yang ideal, pendidikan inklusif memiliki empat karakteristik makna yaitu: (1) Pendidikan Inklusif adalah proses yang berjalan terus dalam usahanya menemukan cara-cara merespon keragaman individu anak, (2) Pendidikan inklusif berarti memperoleh cara-cara untuk mengatasi hambatan-hambatan anak dalam belajar, (3) Pendidikan inklusif membawa makna bahwa anak mendapat kesempatan untuk hadir (di sekolah), berpartisipasi dan mendapatkan hasil belajar yang bermakna dalam hidupnya, dan (4) Pendidikan inklusif diperuntukkan bagi anak-anak yang tergolong marginal, eksklusif dan membutuhkan layanan pendidikan khusus dalam belajar.

Akses pendidikan dengan memperhatikan kriteria yang terkandung dalam makna inklusif masih sangat sulit dipenuhi. Oleh karena itu kebijakan pemerintah dalam melaksanakan usaha pemerataan kesempatan belajar bagi anak berkebutuhan khusus baru merupakan rintisan awal menuju pendidikan inklusif. Sistem pendekatan pendidikan inklusif diharapkan dapat menjangkau semua anak yang tersebar di seluruh nusantara.

Untuk itu, kebijakan Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Departemen Pendidikan Nasional dalam penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar bagi anak yang memerlukan layanan pendidikan khusus diakomodasi melalui pendekatan "**Pendidikan Inklusif**". Melalui pendidikan ini, penuntasan Wajib Belajar dapat diakselerasikan dengan berpedoman pada azas pemerataan serta peningkatan kepedulian terhadap penanganan anak yang memerlukan layanan pendidikan khusus.

Pendidikan inklusif dalam pedoman umum dari Direktorat PSLB tahun 2007 merupakan salah satu model penyelenggaraan pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus. Model yang lain diantaranya adalah sekolah segregasi dan pendidikan terpadu.

Pendidikan inklusif yang dijelaskan dalam pedoman umum Direktorat PSLB lebih mengarah pada anak berkebutuhan khusus, namun pendidikan inklusif dalam selebaran yang diterbitkan oleh Direktorat PSLB tahun 2009 adalah pendidikan bagi semua peserta didik tanpa terkecuali dalam mengakses pendidikan, baik bagi peserta didik yang berkebutuhan khusus (tunanetra, tunarungu, tuna grahita ringan, autisme, lambat belajar dan tunalaras) dan anak-anak yang memiliki keberbakatan istimewa, kecerdasan istimewa serta anak-anak yang termarginalkan, kurang beruntung atau tidak mampu dari segi ekonomi pada sekolah/lembaga penyelenggara pendidikan terdekat baik sekolah umum maupun sekolah khusus/SLB. (*Education for all*).

Secara eksplisit cakupan peserta didik untuk pendidikan inklusi dalam selebaran terakhir sudah termasuk anak yang termarginalkan, kurang beruntung atau tidak mampu dari segi ekonomi termasuk anak jalanan dan pekerja anak.

Dalam Permendiknas Nomor 22 tahun 2006 tentang Standar Isi, diamanatkan tentang kurikulum untuk pendidikan umum, khusus dan kejuruan. Sedangkan dalam UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem pendidikan nasional pasal 13 ayat (1) dan (2), diamanatkan pendidikan khusus dan layanan khusus. Artinya dalam standar isi tidak dijelaskan tentang pendidikan layanan khusus.

2. Implementasi

a. Dinas Pendidikan

Pemerintah daerah Sulawesi Selatan merekrut anak putus sekolah SD dan SLTP untuk dibelajarkan di paket A dan paket B. Peserta didik ditugasi oleh guru SLB/SDLB untuk mencari anak-anak ABK yang tidak bersedia untuk sekolah. Kurikulum yang digunakan adalah KTSP dan pembelajarannya disesuaikan dengan kebutuhan yang ada. Tenaga kependidikan yang digunakan berasal dari sekolah reguler dengan jumlah yang belum memadai atau masih kekurangan guru. Adapun honorinya dibiayai oleh masing-masing sekolah.

Kurikulum merupakan perencanaan yang harus ditetapkan oleh setiap satuan pendidikan dalam bentuk KTSP. Kurikulum yang dikembangkan di satuan pendidikan yang menjalankan sekolah inklusi masih ada yang menggunakan KTSP reguler, belum disesuaikan dengan kebutuhan peserta didik yang berkebutuhan khusus dan memerlukan layanan khusus. Kalau pun sekolah tersebut merupakan sekolah luar biasa yang menerima peserta didik 'normal', KTSP yang dikembangkannya adalah KTSP khusus SLB. Di daerah Maluku Utara, layanan pendidikan untuk anak jalanan dan pekerja anak berupa pendidikan inklusi belum dilaksanakan seperti yang diharapkan. Sebagian besar anak-anak tersebut ditampung di pendidikan non formal.

Implementasi kebijakan yang berkaitan dengan layanan pendidikan yang diberikan oleh dinas pendidikan bagi anak-anak yang belum terlayani termasuk anak jalanan dan pekerja anak bervariasi di setiap daerah. Secara umum anak jalanan dan pekerja anak ditampung di sekolah non formal. Bentuk layanan pendidikan non formal tersebut adalah Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) dalam bentuk paket A dan paket B. Layanan pendidikan non formal di PKBM merupakan bentuk layanan yang melengkapi pendidikan formal untuk memberikan kesempatan kepada anak jalanan dan pekerja anak untuk sekolah. Dalam sistem pendidikan, pendidikan non formal merupakan salah satu pendidikan alternatif yang disediakan pemerintah untuk memberikan pendidikan kepada semua orang. Prinsip "pendidikan untuk semua" melalui pendidikan inklusi sebenarnya sudah berjalan walaupun melalui pendidikan non formal.

b. Dinas Sosial

Implementasi kebijakan yang berkaitan dengan penanganan pekerja anak dan anak jalanan berbentuk layanan pendidikan untuk mendapatkan ijazah SD/ yang setara dan SMP/ yang setara yakni bagi anak usia sekolah kembali ke sekolah dan atau melalui paket A, B dan C serta memberikan layanan keterampilan melalui panti sosial bina remaja.

Di Maluku Utara belum memiliki rumah singgah yang berguna untuk menampung anak-anak korban konflik antar agama dan pekerja anak serta anak jalanan. Namun sudah berdiri panti asuhan untuk menampung anak-anak yatim.

Dinas Sosial di Kota Ternate juga menangani tenaga kerja. Seksi di Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kota Ternate yang menangani pekerja anak dan ketenagakerjaan adalah Seksi Pengawasan Tenaga Kerja, sedangkan seksi yang menangani anak berkebutuhan khusus (ABK) adalah Seksi Rehabilitasi Sosial.

Jumlah pekerja anak di Kota Ternate berkisar 40 anak. Pasca konflik antar agama jumlah pekerja anak meningkat menjadi kurang lebih 200 anak. Sebagian dari anak-anak tersebut kehilangan orang tua mereka. Sedangkan anak jalanan tidak ditemukan di Kota Ternate, namun embrio-embrio anak jalanan terdapat di pusat perdagangan seperti tukang parkir, tukang jualan di emper toko dan pengemis di pasar.

Terdapat pengkategorian pekerja anak di Kota Ternate yaitu: Penjual koran, Tukang parkir, ABK *speed Boat*, Penggali tanah, Buruh, Penjual di emperan dan Pendorong gerobak. Untuk anak cacat dikategorikan menjadi Tuna Netra, Tuna Daksa, Tuna Grahita dan Tuna Rungu.

Lembaga atau yayasan yang menyelenggarakan pembelajaran bagi anak jalanan/pekerja anak belum ada secara khusus seperti rumah singgah. Lembaga yang ada merupakan panti asuhan untuk anak yatim yang bernama "Panti Anak Sejahtera" yang dikelola oleh Dinas Sosial. Bentuk pelayanan lainnya yang disediakan oleh Dinas Sosial untuk orang cacat adalah "Panti Sorovo".

Pihak Pemerintah Daerah Maluku Utara belum mengeluarkan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan anak jalanan, pekerja anak dan anak berkebutuhan khusus. Semua peraturan mengikuti dari Pemerintah Pusat. Rencana Aksi Nasional pernah dilakukan dengan cara membentuk Komite Aksi untuk Anak antara Sektor Tenaga kerja, Kepolisian, LSM, Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan, namun baru sebatas pada rencana. Bentuk kerjasama antara Dinas Sosial, Polisi Pamong Praja belum dilakukan.

Bentuk layanan pendidikan yang dilakukan oleh pihak Dinas Sosial untuk pekerja anak dan anak jalanan secara khusus belum dilakukan. Sedangkan bentuk layanan pendidikan untuk anak penyandang cacat yaitu Tuna Daksa dilakukan dengan mengirim anak untuk belajar keterampilan sesuai dengan kemampuan ke Panti Sosial Bina Daksa Wirajaya Makasar.

Layanan pendidikan untuk keterampilan berbentuk yayasan, pusat pendidikan, keterampilan dan jasa. Adapun sasaran layanan tersebut diberikan kepada rumah-rumah singgah oleh LSM pemerhati anak jalanan/pekerja anak. Layanan lainnya adalah pelatihan keterampilan sesuai *skill* anak. Bentuk layanan pendidikan yang dijalankan merupakan program dari Departemen Sosial (Pusat) atau disusun sendiri oleh Dinas Sosial setempat melalui panti sosial Bina Remaja (keterampilan montir, pertukangan, salon dan penjahit dan program Departemen Sosial bekerja sama dengan dinas sosial provinsi Sulawesi Selatan.

Untuk mengimplementasikan Perda Pemerintah kota Makassar tentang larangan anak ada di jalan serta memberdayakan anak untuk menekuni pendidikan atau sekolah serta penertiban anak jalanan melalui program pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di kota makasar telah dilakukan berbagai upaya. Hal ini tidak mudah dilakukan sehingga perlu usaha program yang bukan saja menjadi tanggung jawab Dinas Sosial Kota Makasar akan tetapi akan menjadi tanggung jawab semua elemen masyarakat.

Penanganan terhadap anak jalanan dan pekerja anak dalam rangka implementasi kebijakan, dapat dilaksanakan, baik dengan fasilitas “pusat rehabilitasi”, sanggar dan rumah singgah yang sudah tersedia. Penanganan anak jalanan dan pekerja anak di beberapa Kota oleh Dinas Sosial, lebih diarahkan pada rehabilitasi anak dan mengajarkan untuk dapat hidup mandiri dengan memberikan bekal keterampilan. Sedangkan layanan pendidikan untuk mendapatkan ijazah SD dan SMP lebih diharapkan dari pihak Dinas Pendidikan. Penanganan anak jalanan dan pekerja anak di kota besar seperti Sulawesi Selatan lebih mudah untuk mengimplementasikan kebijakan karena fasilitas yang lengkap. Implementasi kebijakan yang berkaitan dengan anak jalanan dan pekerja anak sulit dilakukan di daerah seperti Maluku Utara yang belum memiliki rumah singgah dan pusat pendidikan. Provinsi yang baru berdiri juga kurang dapat mengimplementasikan kebijakan tentang anak jalanan dan pekerja anak karena belum adanya koordinasi antar sektor yang ada di jajaran pemerintah daerah.

Selain itu data anak jalanan, pekerja anak dan anak berkebutuhan khusus (ABK) belum didapat secara lengkap di daerah. Dibutuhkan pendataan yang akurat terhadap anak jalanan, pekerja anak dan ABK agar lebih mudah menjangkau dan memantau keberadaan mereka.

V. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

1. Kebijakan Pemerintah Pusat secara umum memberikan kesempatan kepada semua anak untuk belajar sesuai dengan prinsip pendidikan untuk semua.
2. Implementasi kebijakan yang berkaitan dengan layanan pendidikan bagi anak yang tidak terlayani, sebagian besar berupa pendidikan non formal yaitu PKBM yang menyelenggarakan program paket A dan B dengan waktu sekolah yang fleksibel sesuai dengan kebutuhan anak yang bekerja.
3. Pihak Dinas Sosial menangani anak jalanan dan pekerja anak untuk upaya rehabilitasi dan belajar mandiri dengan memberikan bekal keterampilan di pusat rehabilitasi. Sedangkan layanan pendidikan untuk mendapatkan ijazah setara SD atau SMP lebih diharapkan dari pihak Dinas pendidikan.
4. Kebijakan Pemerintah Pusat berkaitan dengan pendidikan inklusi untuk anak jalanan dan pekerja anak belum sepenuhnya ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah.

2.Saran

1. Pemerintah Pusat perlu lebih intensif untuk memperhatikan pelayanan “pendidikan untuk semua” termasuk anak jalanan dan pekerja anak, melalui pendidikan non formal dan pendidikan formal menuju pendidikan inklusi sesuai dengan kebijakan yang telah disepakati.
2. Kebijakan Pemerintah Pusat tentang layanan pendidikan bagi anak yang tidak terlayani berupa pendidikan inklusi perlu dipastikan sampai ke Pemerintah Daerah.
3. Penanganan anak jalanan dan pekerja anak perlu dilakukan oleh semua pihak yang saling berkoordinasi seperti Dinas Pendidikan, Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan agar dapat dipastikan anak-anak tersebut mendapatkan layanan pendidikan dan hidup layak.
4. Data tentang anak jalanan dan pekerja anak perlu dibuat secara lengkap untuk memudahkan dalam menangani mereka.

DAFTAR PUSTAKA

Dye, Thomas R.,1995. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall

<http://www.korantempo.com/korantempo/cetak/2009/03/08/Tamu/index.html>

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 5 Tahun 2001 tanggal 8 Januari 2001 tentang Penanggulangan Pekerja Anak, pasal-1

Laswell, Harold & Abraham Kaplan. 1970. *Power and Society*. New Heaven: Yale University Press

Peterson, Steven A., 2003. “*Public Policy*”, dalam Jack Rabin. 2003. *Encyclopedia of Public Administration*, New York: The Ronald Press.

Permendiknas RI Nomor 70 tahun 2009, pasal 1

Permendiknas RI Nomor 22 tahun 2006 tentang Standar Isi untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah.

Peraturan Mendiknas RI Nomor 70 tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa.

PP RI Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan , pasal 17

Ulul Albab, MS. *Definisi Kebijakan Publik*. www. Unitomo. Ac.id

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31

UU No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem pendidikan nasional pasal 3