

## IMPLEMENTASI PROGRAM KESEJAHTERAAN SOSIAL STUDI PENANGGULANGAN EKSPLOITASI ANAK SEBAGAI PENGEMIS

Sri Damayanti<sup>1</sup>, Maryam<sup>2</sup>, Muhammad Hasyim<sup>3</sup>, Nazaruddin<sup>4</sup>, Arinanda<sup>5</sup>

<sup>1-5</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe,  
Aceh, Indonesia

Email: sri222798@gmail.com

### Abstract

The exploitation of children as beggars in Lhokseumawe City poses a significant challenge to the implementation of social welfare policy mandated by Aceh Qanun No. 11 of 2013. This study aims to dissect the policy's implementation model by focusing on three core pillars: rehabilitation programs, inter-agency synergy, and social assistance mechanisms. Employing a qualitative approach, data were gathered through in-depth interviews with key policy-implementing actors from the Social Service Agency, Public Order Agency (Satpol PP), and the Office for Women's Empowerment and Child Protection (DP3A). The findings reveal a complex and paradoxical implementation model. Rehabilitation programs, while discursively framed within social investment rhetoric, function more as protective emergency mechanisms in practice. Inter-agency synergy proves effective yet fragile, as it relies on informal relational networks rather than an institutionalized system. Furthermore, the intervention's overarching focus on saving individual children inadvertently overlooks the structural reproduction of poverty at the family level, revealing a constant compromise between policy idealism and field realities.

**Keywords:** *Implementation, Social Welfare Policy, Mitigation, Exploitation, Children.*

### Abstrak

Eksplorasi anak sebagai pengemis di Kota Lhokseumawe menantang implementasi kebijakan kesejahteraan sosial yang diamanatkan oleh Qanun Aceh No. 11 Tahun 2013. Penelitian ini bertujuan untuk membedah model implementasi kebijakan tersebut, dengan berfokus pada tiga pilar utama: program rehabilitasi, sinergi antar aktor, dan mekanisme bantuan sosial. Menggunakan pendekatan kualitatif, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan para aktor kunci pelaksana kebijakan dari Dinas Sosial, Satpol PP, dan DP3A. Hasil penelitian mengungkap sebuah model implementasi yang kompleks dan penuh paradoks. Program rehabilitasi, meski berlandaskan retorika investasi sosial, dalam praktiknya lebih berfungsi sebagai mekanisme protektif darurat. Sinergi antar aktor terbukti efektif, namun rapuh karena bertumpu pada jejaring relasional informal, bukan sistem yang terlembaga. Lebih lanjut, keseluruhan intervensi yang berfokus pada penyelamatan individu anak secara tidak langsung mengabaikan masalah reproduksi kemiskinan struktural di tingkat keluarga, menunjukkan sebuah kompromi konstan antara idealisme kebijakan dengan realitas lapangan.

**Kata Kunci:** *Implementasi, Kebijakan Kesejahteraan Sosial, Penanggulangan, Eksploitasi, Anak.*

## A. PENDAHULUAN

Eksplorasi anak sebagai pengemis merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang mengancam masa depan generasi muda dan mencerminkan kegagalan sistem sosial dalam memberikan perlindungan terhadap kelompok rentan (UNICEF Indonesia, 2020). Di Kota Lhokseumawe, praktik ini masih ditemukan, di mana anak-anak, bahkan balita, terlibat dalam aktivitas mengemis yang seringkali dilakukan atas tekanan keluarga atau pihak ketiga demi alasan ekonomi (RRI, 2024). Fenomena ini tidak hanya menimbulkan dampak psikologis dan sosial yang serius, tetapi juga menunjukkan lemahnya implementasi kebijakan perlindungan anak di tingkat lokal.

Dalam kerangka kebijakan nasional, upaya penanggulangan eksploitasi anak telah diatur melalui berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak serta kebijakan kesejahteraan sosial seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) (KemenPPPA, 2020). Di Aceh, payung hukum tersebut diperkuat melalui Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial, yang dalam Pasal 24 Ayat 5 mewajibkan pemerintah daerah menyediakan layanan perlindungan komprehensif bagi anak-anak korban eksploitasi, meliputi rehabilitasi sosial, pendidikan, kesehatan, dan tempat tinggal sementara.

Implementasi kebijakan semacam ini membutuhkan perhatian terhadap isi dan konteks kebijakan. Grindle (2017) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan (*content of policy*), tetapi juga oleh konteks sosial, ekonomi, kelembagaan, serta kekuasaan dan strategi para aktor yang terlibat (*context of implementation*). Oleh karena itu, keberhasilan penanggulangan eksploitasi anak tidak dapat dicapai melalui intervensi sektoral semata, melainkan menuntut adanya pendekatan kolaboratif lintas sektor.

Dalam konteks kebijakan sosial modern, pendekatan *social investment theory* (Hemerijck, 2017) mendorong agar program kesejahteraan tidak hanya menjadi alat bantuan karitatif, melainkan menjadi investasi jangka panjang dalam pembangunan manusia. Dengan demikian, program rehabilitasi sosial seperti rumah singgah, konseling psikososial, pelatihan keterampilan, serta pembinaan karakter tidak hanya berfungsi sebagai bentuk pemulihan, tetapi juga sebagai strategi pembangunan anak yang berkelanjutan.

Lebih lanjut, Howlett et al. (2020) menekankan pentingnya tata kelola multiaktor (*multi-actor governance*) dalam kebijakan publik, terutama dalam isu kompleks seperti eksploitasi anak. Keberhasilan implementasi program sangat ditentukan oleh sinergi antara aktor pemerintah (Dinas Sosial, Satpol PP, DP3A), legislatif, LSM, dan masyarakat. Kolaborasi yang harmonis akan memperkuat respons kolektif dalam mencegah dan menangani eksploitasi anak secara sistematis.

Upaya penanggulangan eksploitasi anak tidak hanya berorientasi pada aspek hukum dan administratif, tetapi juga harus mencerminkan pendekatan

kemanusiaan yang berlandaskan nilai sosial dan moral masyarakat. Dalam konteks Aceh, nilai-nilai ini selaras dengan prinsip pendidikan humanistik yang menempatkan manusia sebagai subjek yang bermartabat dan perlu dilindungi dari segala bentuk dehumanisasi sosial (Idris, Mutia, Rijal, & Furqan, 2024). Oleh karena itu, penelitian ini berupaya menelaah implementasi kebijakan kesejahteraan sosial dalam penanggulangan eksploitasi anak sebagai pengemis di Kota Lhokseumawe, dengan menekankan aspek kemanusiaan dan koordinasi antar lembaga pelaksana.

Program bantuan sosial, sebagai bagian dari intervensi preventif dan kuratif, harus tepat sasaran dan kontekstual. Menurut Sabates-Wheeler & Devereux (2018), efektivitas bantuan sosial sangat dipengaruhi oleh kemampuan sistem untuk memahami kebutuhan lokal, memperkuat daya tahan keluarga, serta mengintegrasikan komponen inklusi sosial dan pemberdayaan ekonomi dalam setiap intervensi.

Dengan mempertimbangkan berbagai pendekatan teoritis tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi program kesejahteraan sosial dalam penanggulangan eksploitasi anak sebagai pengemis di Kota Lhokseumawe. Fokus kajian diarahkan pada tiga aspek utama: (1) program rehabilitasi sosial, (2) sinergi antar aktor pelaksana, dan (3) program bantuan sosial. Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi empiris dan teoritis dalam perumusan kebijakan sosial yang lebih efektif, adaptif, dan responsif terhadap isu perlindungan anak.

## B. TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dalam siklus kebijakan publik yang menentukan efektivitas realisasi tujuan kebijakan. Grindle (2017) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua komponen utama, yaitu isi kebijakan (content of policy) dan konteks implementasi (context of implementation). Kedua komponen tersebut meliputi sejauh mana substansi kebijakan mencerminkan kebutuhan masyarakat serta bagaimana kebijakan dijalankan melalui interaksi antar aktor, kondisi sosial politik, dan dukungan institusional. Dalam konteks kebijakan sosial, terutama yang menyasar kelompok rentan seperti anak-anak korban eksploitasi, proses implementasi menjadi sangat kompleks karena melibatkan berbagai pemangku kepentingan lintas sektor.

Pendekatan multi-actor governance sebagaimana dikemukakan oleh Howlett, Ramesh, dan Perl (2020) menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak dijalankan oleh satu aktor tunggal, tetapi menuntut koordinasi antar lembaga dan partisipasi aktif masyarakat sipil. Hal ini diperkuat oleh temuan Arinanda dan Nazaruddin (2022) yang menunjukkan bahwa kolaborasi antarsektor menjadi strategi penting dalam menjawab isu-isu sosial kompleks, seperti pandemi dan

kemiskinan, yang memerlukan respons bersama dari pemerintah dan masyarakat sipil. Sinergi antar aktor menjadi penting dalam menyatukan peran Dinas Sosial, lembaga legislatif, aparat penegak hukum, dan organisasi masyarakat sipil dalam upaya perlindungan anak. Semakin kuat koordinasi dan komunikasi antar lembaga, maka semakin besar pula peluang keberhasilan program dalam mencapai dampaknya secara nyata.

Dalam aspek perlindungan anak, UNICEF Indonesia (2020) menekankan bahwa kebijakan harus mencakup pendekatan preventif, responsif, dan rehabilitatif yang menyeluruh. Dalam kerangka hukum nasional, perlindungan terhadap anak yang menjadi korban eksploitasi dijamin melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, sedangkan di wilayah Aceh diperkuat dengan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013. Aturan ini mewajibkan pemerintah daerah menyediakan layanan kesejahteraan sosial yang mencakup rehabilitasi sosial, bantuan pendidikan, kesehatan, dan pemulangan anak ke lingkungan yang aman.

Rehabilitasi sosial menjadi bentuk intervensi utama bagi anak yang menjadi korban eksploitasi. Kementerian Sosial RI (2021) menjelaskan bahwa rehabilitasi sosial bertujuan untuk memulihkan dan memperkuat fungsi sosial individu melalui pendekatan multidisipliner yang melibatkan psikolog, pekerja sosial, dan pendidik. Layanan seperti konseling, rumah singgah, pelatihan keterampilan dasar, dan pembinaan karakter menjadi instrumen penting dalam proses ini. Sabates-Wheeler dan Devereux (2018) menekankan bahwa program rehabilitasi sosial yang terintegrasi dengan pemberdayaan keluarga lebih berpeluang memutus siklus eksploitasi anak dalam jangka panjang.

Sinergi antar aktor pelaksana menjadi salah satu determinan utama dalam efektivitas implementasi program kesejahteraan sosial. Ansell dan Gash (2018) menjelaskan bahwa dalam kerangka collaborative governance, keberhasilan kerja sama lintas lembaga ditentukan oleh kejelasan peran, mekanisme koordinasi formal, dan komitmen politik terhadap isu yang ditangani. Nazaruddin dan Maryam (2021) juga menekankan pentingnya efisiensi pelayanan publik yang berbasis kolaborasi, partisipasi warga, dan kecepatan akses, terutama dalam layanan administrasi dasar seperti kependudukan. Konsep ini relevan dengan pelaksanaan program kesejahteraan sosial yang membutuhkan respons cepat terhadap anak-anak korban eksploitasi.

Program bantuan sosial juga merupakan bagian penting dari kebijakan kesejahteraan yang bertujuan mengurangi kerentanan sosial ekonomi keluarga. Program seperti PKH dan BPNT tidak hanya memberikan dukungan material, tetapi juga mengandung komponen pemberdayaan yang mendukung ketahanan keluarga (Kementerian Sosial RI, 2022). Hemerijck (2017) dalam pendekatan social investment menyatakan bahwa bantuan sosial seharusnya tidak hanya bersifat karitatif, tetapi juga diarahkan sebagai investasi jangka panjang dalam pembangunan manusia. Roelen et al. (2021) menggarisbawahi bahwa efektivitas

bantuan sosial dapat ditingkatkan melalui integrasi layanan dan pemantauan partisipatif, sehingga dampaknya lebih berkelanjutan dan kontekstual.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi program kesejahteraan sosial dalam penanggulangan eksploitasi anak sebagai pengemis memerlukan kerangka implementasi yang kuat, dukungan kelembagaan yang terintegrasi, dan pendekatan multidimensi yang melibatkan aspek rehabilitasi sosial, sinergi antarlembaga, serta bantuan sosial yang inklusif dan transformatif.

### C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena sesuai untuk mengkaji proses implementasi kebijakan dalam konteks sosial yang kompleks dan dinamis. Peneliti berupaya memahami secara mendalam bagaimana program kesejahteraan sosial dijalankan oleh aktor-aktor pelaksana dalam upaya menanggulangi eksploitasi anak sebagai pengemis di Kota Lhokseumawe.

Lokasi penelitian ditetapkan di Kota Lhokseumawe, Provinsi Aceh, yang merupakan salah satu daerah dengan kasus eksploitasi anak di ruang publik yang cukup menonjol. Informan penelitian dipilih secara purposive dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung mereka dalam proses implementasi kebijakan. Informan terdiri dari pejabat Dinas Sosial Kota Lhokseumawe, anggota Satpol PP/WH, staf Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A), anggota DPRK Lhokseumawe, tokoh masyarakat, serta orang tua dan anak yang pernah mengalami eksploitasi sebagai pengemis.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (in-depth interviews), observasi lapangan, dan studi dokumentasi terhadap regulasi, laporan kegiatan, serta berita resmi pemerintah daerah. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur agar memungkinkan eksplorasi informasi yang lebih kaya dan terbuka. Selama proses wawancara, peneliti mencatat dan merekam data dengan persetujuan informan.

Data dianalisis menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Peneliti melakukan triangulasi sumber untuk memastikan validitas data, membandingkan informasi dari berbagai aktor pelaksana, dan menguji konsistensi antara data empiris dengan teori implementasi Merilee Grindle yang menjadi kerangka analisis utama dalam penelitian ini.

### D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan kesejahteraan sosial untuk menanggulangi eksploitasi anak sebagai pengemis di Kota Lhokseumawe, ketika dianalisis secara

mendalam, bukanlah sebuah proses aplikasi kebijakan yang linear dan mekanistik. Sebaliknya, ia tampil sebagai sebuah ekosistem intervensi yang kompleks, dinamis, dan penuh dengan nuansa. Praktik di lapangan tidak hanya sekadar menjalankan program, melainkan juga secara aktif menegosiasikan antara desain kebijakan yang idealis dengan realitas sosiologis dan keterbatasan institusional. Analisis ini akan membedah tiga pilar utama yang menopang ekosistem tersebut: program rehabilitasi, sinergi antar aktor, dan mekanisme bantuan sosial.

#### 1. Program Rehabilitasi sebagai Praktik Investasi Sosial yang Ambivalen

Pilar utama dalam desain kebijakan ini adalah program rehabilitasi yang diorkestrasi oleh Dinas Sosial. Secara konseptual, program ini dirancang melampaui sekadar penampungan karitatif. Penuturan Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial, Bapak Musliadi, S.E., yang merinci alur program dari “tempat tinggal sementara yang aman” menuju “konseling psikologis buat bantu atasi trauma” dan diakhiri dengan “pelatihan keterampilan... biar mereka siap kerja nanti”, secara jelas mengartikulasikan sebuah filosofi kebijakan yang sejalan dengan paradigma investasi sosial (social investment) dari Hemerijck (2017). Dalam kerangka ini, negara tidak hanya berfungsi untuk melindungi (protecting) individu dari risiko, melainkan juga secara proaktif berinvestasi (investing) untuk membangun kapasitas dan modal manusia (human capital), dengan harapan menghasilkan “keuntungan” sosial dan ekonomi di masa depan. Isi kebijakan (content of policy), dalam terminologi Grindle (2017), dengan demikian dirumuskan secara cangguh, menyasar dimensi fisik, psikologis, dan vokasional korban.

Namun, ketika diskursus kebijakan yang idealis ini dikonfrontasikan dengan pengalaman empiris penerima manfaat, muncul sebuah ambivalensi yang signifikan. Kesaksian Saifanur yang menyoroti hal-hal mendasar seperti “tidur di kasur yang empuk dan makan makanan yang enak” mengungkap sebuah realitas perseptif yang penting. Bagi anak yang terbiasa dengan kerasnya kehidupan jalanan, aspek protektif dan stabilisasi dari program ini adalah yang paling berdampak dan terasa secara langsung. Sementara negara melihat program ini sebagai sebuah “investasi” jangka panjang, anak sebagai subjek mengalaminya sebagai sebuah “penyelamatan” jangka pendek. Disonansi ini bukanlah sebuah kegagalan, melainkan sebuah temuan penting: ia menunjukkan adanya jurang antara rasionalitas teknokratis para perancang kebijakan dengan realitas eksistensial para target sasaran.

Temuan ini memperdalam observasi dari Astuti dan Suhendi (2014) yang menekankan pentingnya pemenuhan kebutuhan dasar. Model di Lhokseumawe, dalam desainnya, telah melampaui itu. Namun, dalam dampaknya yang paling awal dan dirasakan, ia kembali pada pemenuhan kebutuhan dasar tersebut. Ini mengindikasikan bahwa sebelum investasi sosial yang transformatif dapat benar-benar “diterima” dan diproses oleh korban, ada sebuah prasyarat mutlak yang harus



dipenuhi, yaitu pemulihan rasa aman dan stabilitas fisik secara total. Kegagalan memahami prioritas perseptif ini dapat menyebabkan program-program pemberdayaan yang canggih menjadi tidak efektif karena target sasaran secara psikologis belum siap untuk menerimanya. Dengan demikian, program rehabilitasi di Lhokseumawe beroperasi dalam sebuah ambivalensi: ia bercita-cita sebagai mesin investasi, namun dalam praktiknya ia lebih banyak berfungsi sebagai jangkar perlindungan.

## 2. Sinergi Antar Aktor: Tata Kelola Kolaboratif sebagai Jaringan Relasional yang Efektif Namun Rapuh

Efektivitas program rehabilitasi sangat bergantung pada mekanisme kerja sama antar lembaga. Analisis di Lhokseumawe menunjukkan adanya sebuah model tata kelola kolaboratif yang fungsional, di mana berbagai aktor dalam hal ini Dinas Sosial, Satpol PP, dan DP3A beroperasi dalam sebuah “rantai penanganan” (chain of care). Alur kerja ini adalah gambaran nyata dari konteks implementasi (Grindle, 2017) yang kolaboratif dan secara empiris mengonfirmasi teori multi-actor governance dari Howlett et al. (2020). Satpol PP, melalui pendekatan “humanis” yang dijelaskan oleh Bapak Muhamad Rahmat, berfungsi sebagai titik masuk (entry point) yang penting. Peran ini kemudian disambungkan oleh Dinas Sosial sebagai koordinator utama, dan diperkuat oleh DP3A yang, menurut Ibu Susilawati, memberikan layanan spesialis dalam “pendampingan psikologis dan memastikan akses pendidikan.” Diferensiasi peran yang jelas ini, di mana setiap lembaga berkontribusi sesuai kompetensi intinya, merupakan prasyarat keberhasilan kolaborasi menurut Ansell dan Gash (2018).

Model sinergi ini, secara menarik, sangat resonan dengan pola tata kelola yang ditemukan oleh Arinanda dan Nazaruddin (2022) dalam penanganan pandemi di wilayah yang sama. Studi tersebut juga menggarisbawahi kecenderungan aparatur di Aceh untuk mengandalkan jejaring kolaboratif yang fleksibel untuk mengatasi masalah kompleks. Hal ini mengindikasikan adanya sebuah pola tata kelola regional yang khas, yang mungkin berbeda dari daerah lain di mana “ego sektoral” sering dilaporkan sebagai penghambat utama. Temuan di Lhokseumawe, oleh karena itu, menjadi sebuah studi kasus positif tentang bagaimana hubungan antar organisasi, sebuah variabel yang ditekankan oleh Susanti (2020) dapat menjadi modal utama dalam implementasi kebijakan sosial.

Namun, analisis yang lebih kritis mengungkap sebuah paradoks mendasar. Kekuatan sistem ini justru terletak pada kelemahannya yakni informalitas. Kolaborasi yang berjalan dengan mulus ini ternyata tidak didasarkan pada SOP terpadu yang formal atau mandat hukum yang mengikat, melainkan lebih pada “kapital sosial birokratis”, hubungan personal, kepercayaan, dan komunikasi informal antar pejabat kunci di setiap lembaga. Ini adalah bentuk institusionalisasi semu, di mana struktur formalnya mungkin lemah, tetapi fungsi kolaboratifnya berjalan efektif berkat jejaring relasional. Ini memungkinkan respons yang cepat

dan adaptif, bebas dari kekakuan birokrasi. Akan tetapi, informalitas ini juga merupakan sumber kerapuhan yang luar biasa. Sistem ini sangat rentan terhadap pergantian pejabat atau perubahan dinamika politik lokal. Keberlanjutan perlindungan terhadap anak-anak yang rentan, pada akhirnya, bergantung pada seutas benang hubungan interpersonal, bukan pada seutas tali baja sistem kelembagaan yang kokoh. Ini adalah sebuah pertarungan institusional di mana efektivitas jangka pendek dicapai dengan mengorbankan stabilitas jangka panjang.

### 3. Bantuan Sosial Berlapis: Dialektika antara Penyelamatan Anak dan Reproduksi Kemiskinan Struktural

Pilar ketiga, bantuan sosial, merupakan wujud paling nyata dari kebijakan kesejahteraan ini. Implementasinya di Lhokseumawe menunjukkan sebuah desain yang canggih dan berlapis, yang dapat dipetakan menggunakan kerangka perlindungan sosial transformatif (Sabates-Wheeler & Devereux, 2018). Lapisan pertama adalah bantuan protektif (makanan, tempat tinggal di rumah singgah) yang berfungsi sebagai jaring pengaman darurat. Lapisan kedua adalah bantuan preventif, yang berupaya memperkuat ketahanan keluarga dengan mengintegrasikan mereka ke dalam skema bantuan nasional seperti PKH. Lapisan ketiga, yang paling strategis, adalah bantuan transformatif: layanan konseling, pendidikan, dan pelatihan keterampilan yang bertujuan mengubah kapasitas dan status anak secara permanen.

Desain berlapis ini, secara teori, sangat ideal. Ia menjawab kritik umum terhadap program bantuan sosial di Indonesia yang seringkali hanya bersifat karitatif. Namun, ketika desain ini dihadapkan pada realitas sosio-ekonomi yang digambarkan oleh informan, sebuah dialektika yang tajam terungkap. Kesaksian Ibu Ratna (yang menjadi korban eksploitasi anaknya), yang merasa “buntu akal” dan terpaksa melibatkan anaknya dalam mengemis karena tekanan ekonomi, adalah representasi kuat dari temuan Siregar (2022) yang menempatkan kemiskinan sebagai determinan utama. Ini menunjukkan bahwa sebegus apa pun desain bantuan yang berpusat pada anak, ia akan selalu berbenturan dengan logika subsistensi keluarga yang didorong oleh kemiskinan struktural.

Di sinilah letak kontradiksi fundamental dari kebijakan ini. Secara filosofis, seluruh intervensi ini berpusat pada penyelamatan dan pemberdayaan individu anak (child-centered intervention). Namun, masalah yang ingin dipecahkannya berakar pada kondisi struktural keluarga dan masyarakat (structurally-rooted problem). Kebijakan ini sangat efektif dalam “memperbaiki” anak yang sudah menjadi korban, tetapi hampir tidak berdaya dalam mencegah keluarga lain yang berada dalam kondisi serupa untuk tidak menciptakan “korban” baru.

Dengan berfokus pada individu, kebijakan ini secara tidak sengaja berisiko menormalisasi atau mengabaikan ketidaksetaraan struktural yang lebih besar. Ia bisa menjadi sebuah “katup pengaman” yang canggih, yang meredam gejala sosial yang paling terlihat (anak di jalanan), sehingga mengurangi tekanan bagi negara



untuk melakukan reformasi ekonomi-politik yang lebih radikal untuk mengatasi kemiskinan itu sendiri. Dengan demikian, meskipun berhasil dalam skala mikro untuk setiap anak yang direhabilitasi, kebijakan ini menghadapi tantangan besar dalam menghasilkan perubahan transformatif pada skala makro.

## E. KESIMPULAN

Implementasi kebijakan kesejahteraan sosial untuk menanggulangi eksploitasi anak sebagai pengemis di Kota Lhokseumawe, pada akhirnya, menampilkan sebuah model intervensi yang penuh dengan kompleksitas, ambivalensi, dan paradoks. Analisis terhadap tiga pilar utamanya: rehabilitasi, sinergi aktor, dan bantuan sosial menghasilkan tiga wawasan kunci. Pertama, di tingkat program, kebijakan ini dioperasionalkan melalui model rehabilitasi berjenjang yang secara diskursif mengadopsi logika investasi sosial yang canggih. Namun, dalam praktiknya, ia lebih banyak berfungsi sebagai mekanisme perlindungan dan stabilisasi darurat, menunjukkan adanya jurang antara ambisi transformatif kebijakan dengan realitas kapasitas institusional di lapangan.

Kedua, di tingkat proses, implementasi ini ditopang oleh sebuah jejaring tata kelola kolaboratif yang efektif. Namun, efektivitas ini tidak lahir dari sebuah desain formal yang kokoh, melainkan dari jejaring relasional informal antar pejabat. Ini menciptakan sebuah paradoks di mana efisiensi dan fleksibilitas sistem justru bersumber dari kerapuhannya, menggantungkan keberlanjutan perlindungan anak pada stabilitas hubungan personal antar birokrat. Ketiga, di tingkat filosofis, kebijakan ini dijalankan melalui sistem bantuan sosial berlapis yang secara strategis berupaya menyelamatkan dan memberdayakan individu anak. Namun, fokus yang sangat kuat pada individu ini secara tidak langsung mengabaikan akar masalah kemiskinan struktural di tingkat keluarga. Ini memunculkan sebuah dialektika mendasar di mana kebijakan ini, meskipun berhasil dalam skala mikro, berisiko melanggengkan kondisi makro yang terus mereproduksi masalah yang ingin dipecahkannya.

Secara keseluruhan, penelitian ini menyimpulkan bahwa model implementasi di Lhokseumawe adalah sebuah model adaptif yang penuh kompromi. Ia adalah hasil dari negosiasi terus-menerus antara idealisme kebijakan, keterbatasan kapasitas, dan tekanan realitas sosio-ekonomi. Kontribusi utama dari penelitian ini adalah pengungkapan bahwa di balik fasad sebuah program yang berjalan, terdapat serangkaian ketegangan antara investasi dan perlindungan, antara formalitas dan informalitas, serta antara intervensi individual dan masalah struktural yang secara kolektif mendefinisikan watak sesungguhnya dari implementasi kebijakan sosial di dalam negara berkembang. Untuk langkah selanjutnya, perumusan kebijakan yang lebih efektif menuntut tidak hanya penguatan program yang ada, melainkan juga sebuah keberanian untuk mengkonfrontasi secara langsung paradoks-paradoks ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arinanda, & Nazaruddin. (2022). Collaborative governance in minimizing the COVID-19 pandemic in North Aceh Regency. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Malikussaleh (JSPM)*, 1(1), 1-13.
- Astuti, M., & Suhendi, A. (2014). Implementasi kebijakan kesejahteraan dan perlindungan anak. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 18(1), 55-68.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Hemerijck, A. (2017). *The uses of social investment*. Oxford University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and practice* (4th ed.). Oxford University Press.
- Idris, T., Mutia, J., Rijal, F., & Furqan, M. (2024). Humanistic education in the Dayah teaching system in Aceh. *Tadrib: Jurnal Pendidikan Agama Islam*, 10(1), 239–247.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA). (2020). *Strategi nasional penghapusan kekerasan terhadap anak (Stranas PPA)*. KemenPPPA.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (2021). *Pedoman rehabilitasi sosial anak*. Direktorat Jenderal Rehabilitasi Sosial.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (2022). *Laporan tahunan pelaksanaan program bantuan sosial*. Kementerian Sosial RI.
- Nazaruddin, N., & Maryam, M. (2021). Electronic resident card-making services (KTP-el). *Jurnal Administrasi Publik Aceh*, 5(1), 67–78.
- Pemerintah Aceh. (2013). *Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial*. Sekretariat Daerah Provinsi Aceh.
- Pemerintah Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*. Sekretariat Negara.
- Roelen, K., Devereux, S., Abdulai, A. G., Martorano, B., Palermo, T., & Ragno, L. P. (2021). *Social protection and vulnerability in the Global South: Transforming lives, securing livelihoods*. Routledge.
- RRI. (2024, Januari 25). 849 Kasus Kekerasan Terjadi di Aceh, 498 Diantaranya Menimpa Anak. *Radio Republik Indonesia*. [Sertakan URL jika tersedia]
- Setialinsi, R. (2023). Kebijakan non penal pada eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan (studi kasus dinas sosial kota medan). *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum*, 12(1), 1–16. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v12i1.4883>

- Siregar, R. A. (2022). Faktor-faktor yang mempengaruhi orang tua mengeksploitasi anak menjadi pengemis jalanan di Simpang Pos Kota Medan. [Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara]. Repositori UMSU.
- Susanti, R. (2020). Implementasi kebijakan tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Tasikmalaya. *Jurnal Borneo Administrator*, 16(2), 173–189. <https://doi.org/10.31849/jba.v16i2.4120>
- UNICEF Indonesia. (2020). Child protection and COVID-19. UNICEF. <https://www.unicef.org/indonesia/child-protection-and-covid-19>
- Winarno, B. (2007). Kebijakan publik: Teori, proses, dan studi kasus. Media Pressindo.