

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Permasalahan kesejahteraan anak merupakan permasalahan sosial yang tidak pernah habis untuk dibahas dalam forum dan kondisi apapun, karena hal ini menyangkut generasi muda pemegang tonggak estafet yang kelak sebagai pelaku sejarah masa depan pembangunan. Untuk menciptakan anak berkualitas merupakan tanggung jawab utama keluarga, karena keluarga sebagai institusi pertama tempat anak mengalami proses tumbuh dan berkembang. Idealnya keluarga dapat memenuhi kebutuhan anak baik secara fisik, psikis maupun sosial. Namun, karena keterbatasannya tidak semua keluarga dapat memenuhi kebutuhan anaknya. Keterbatasan pemahaman agama, kemiskinan dan rendahnya tingkat pendidikan orang tua merupakan beberapa variabel yang bersifat internal maupun global dan bersifat dinamis yang menyebabkan anak menjadi terlantar, baik terlantar dalam pendidikan maupun kasih sayang. Sedangkan dampak dari keterlantaran ini misalnya anak sering keluar rumah tanpa tujuan yang jelas, sehingga dapat menjadi anak jalanan.

Yogyakarta merupakan kota pendidikan, wisata dan budaya serta banyak lagi predikat yang disandang. Disisi lain masih ada pula permasalahan sosial yang harus segera dituntaskan, salah satunya adalah

permasalahan lain, seperti semrawutnya kondisi jalan, penjambratan, kenakalan remaja, meningkatnya pemakaian dan peredaran narkoba serta tentunya menambah jumlah anak jalanan di jalan.

Kota Yogyakarta merupakan magnet bagi setiap anak jalanan dari berbagai pelosok tanah air, pandangan ini terungkap setelah beberapa anak jalanan yang ditemui di beberapa ruas jalan protokol. Ungkapan yang lugu, jujur dan terkadang tersirat perasaan iba harus diakui bahwa orang-orang atau masyarakat Yogyakarta sangat agamis dan bertoleransi tinggi daripada daerah-daerah lain yang selalu memberikan stigma atau cap sebagai pengganggu ketertiban.¹

Kelompok anak jalanan ini merasakan ada tempat yang nyaman untuk beraktivitas dan tindak kekerasan yang biasanya dilakukan oleh aparat hukum, seperti anggota Polisi Pamong Praja (Pol PP) maupun Kepolisian dapat dikatakan amat sangat kecil, meski razia atau garukan sering juga dilakukan tetapi masih dalam batas-batas kesantunan dan humanis.

Keberadaan anak jalanan umumnya tersebar di berbagai tempat tertentu, yakni tempat atau lokasi dimana anak jalanan melakukan kegiatan atau aktivitasnya termasuk bekerja. Aktivitas yang dilakukan anak-anak tidak saja di jalanan tanpa tujuan, tetapi juga mencakup kegiatan ekonomi, seperti mengamen, mengasong, mengemis, penyemir sepatu, pembersih motor/mobil, ojek payung, pekerja seks dan berkeliaran tak tentu. Aktivitas-aktivitas itu umumnya dilakukan ditempat-tempat atau pusat-pusat

¹ Kompas, Jumat 14 Oktober 2011

keramaian. Misalnya perempatan jalan, terminal, stasiun kereta api, bioskop, mall/ plaza, taman kota dan sebagainya.

Penyebab anak turun ke jalan (anak jalanan) disebabkan oleh beberapa faktor antara lain :²

1. Faktor Ekonomi, penyebab anak menjadi anak jalanan adalah kemiskinan baik struktural maupun non struktural. Anak turun ke jalan menjadi anak jalanan tidaklah selalu atas inisiatif si anak sendiri, banyak kasus dijumpai bahwa seorang anak menjadi anak jalanan justru karena perintah orang tuanya baik yang masih duduk dibangku sekolah maupun yang memang telah putus sekolah.
2. Faktor Keluarga, penyebab seseorang anak menjadi anak jalanan karena penanaman disiplin dan pola asuh otoriter yang kaku dari orang tua, keluarga yang selalu ribut, orang tua yang terlalu sibuk dengan karier, perceraian orang tua, diusir atau dianiaya orang tuanya.
3. Faktor Teman Sebaya, yang mempengaruhi anak menjadi anak jalanan adalah dukungan sosial dari teman atau bujuk rayu teman sebaya
4. Faktor Psikologi, memberi dukungan/support dan peranan penting yang menyebabkan seseorang menjadi anak jalanan, yaitu kebutuhan akan kebebasan, perlindungan, melarikan diri dari realita hidup dan adanya pengalaman traumatis.

² Mediaindo, jumat 14 Oktober 2011

Sesungguhnya ada banyak faktor yang menyebabkan anak-anak terjerumus dalam kehidupan di jalan, seperti kesulitan keuangan keluarga, ketidakharmonisan rumah tangga dan masalah khusus menyangkut hubungan anak dengan orang tua. Kombinasi dari faktor-faktor ini seringkali memaksa anak-anak mengambil inisiatif mencari nafkah atau hidup mandiri di jalanan. Pada batas-batas tertentu, memang tekanan kemiskinan merupakan kondisi yang mendorong anak-anak hidup di jalanan.

Adapun tabel 1.1 Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) menurut jenis kelamin di Kota Yogyakarta tahun 2010 adalah

TABEL 1.1
DATA PMKS MENURUT JENIS KELAMIN DI KOTA YOGYAKARTA
2010

No	Jenis PMKS	Laki-Laki		Perempuan		Jumlah
		jumlah	Persen%	Jumlah	Persen%	
1.	Anak Balita Terlantar	33	53.23	29	46.77	62
2.	Anak Terlantar	477	58.46	399	41.54	816
3.	Anak Nakal	41	85.42	7	14.58	48
4.	Anak Jalanan	105	73.94	37	26.06	142
5.	Korban Tindak K	86	19.20	362	80.80	448
6.	Lanjut Usia terlantar	485	24.94	1.460	75.06	1.945
7.	Penyandang Cacat	1.866	54.59	1.552	45.41	3.418
8.	Tuna Susila	2	1.49	132	98.51	134
9.	Pengemis	29	28.43	73	71.57	102
10.	Gelandangan	9	52.94	8	47.06	17
11.	Korban Penyalahgunaan Napza	268	95.37	13	4.63	281
12.	Pekerja Migran Bermasalah	41	66.13	21	33.87	62
13.	Bekas Warga Binaan LK	721	66.13	43	5.63	764

Sumber : Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta

Berdasarkan tabel diatas jumlah anak jalanan berjumlah 142 ditahun 2010. Jumlah anak jalanan menurut jenis kelamin laki-laki lebih tinggi dibandingkan perempuan. Jenis kelamin laki-laki sebanyak 105 anak di 85.42 persen. Sedangkan jenis kelamin perempuan hanya 37 anak di 26.06 persen.

Adapun jumlah anak jalanan di Kota Yogyakarta Tahun 2005 – 2010 antara lain lihat tabel 1.2 dibawah ini :

TABEL 1.2
JUMLAH ANAK JALANAN DI KOTA YOGYAKARTA
TAHUN 2005-2010

TAHUN	JUMLAH ANAK JALANAN
2005	330
2006	500
2007	177
2008	388
2009	161
2010	142

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta

Maka dari dilihat tabel 1.2 data-data tersebut di atas, berbagai bentuk kegiatan dan intervensi dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial khususnya penanganan masalah anak jalanan telah dilakukan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat Kota Yogyakarta. Namun hingga saat ini jangkauan keberhasilannya belum sebanding dengan laju heterogenitas dan kompleksitas permasalahan tersebut.

Keputusan Walikota Yogyakarta No. 500 /KEP/ 2010 Tentang Pembentukan Pengurus Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat (FK PSM) Kota Yogyakarta masa Bhakti 2009-2014. Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat (FK- P S M) dibentuk oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Tranmigrasi.³ Berperan melayani masyarakat yang dikarenakan oleh beberapa masalah, masyarakat tersebut tidak mampu mencapai kesejahteraan sosialnya. Maksud dan tujuan dari Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat (FK- P S M) yaitu memberikan bekal pemahaman

dengan Penjangkauan, Pembinaan dan Pendampingan secara terus menerus kepada anak jalanan dan keluarganya untuk mengubah cara pandang, persepsi, sikap, perilaku pola pikir yang lebih positif dan terbuka pada perubahan (efek jera), serta penerapan pola Sapaan, Pembinaan dan Pendampingan lebih bersifat dialogis, persuasif, penuh persahabatan, kehangatan dan tidak meninggalkan kearifan local.

Dalam sistem pendekatannya kepada anak jalanan, Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat Kota Yogyakarta mempunyai empat kelompok sebagai berikut :

- a) Pokja Penjangkauan (25 personil)
- b) Pokja Pembinaan (20 personil)
- c) Pokja Pendampingan (25 personil)

Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat (FK- PSM) Kota Yogyakarta memfokuskan kepada penyandang masalah kesejahteraan sosial salah satunya anak jalanan yang berada di Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta bekerjasama dengan Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat (FK- PSM) Kota Yogyakarta melaksanakan program pemberdayaan anak jalanan melalui pengentasan dan pembinaan

Adapun jenis pembinaan keterampilan yang diadakan oleh Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta bekerjasama dengan Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat (FK- PSM) Kota Yogyakarta adalah :

TABEL 1.3
JENIS KETERAMPILAN

Jumlah Peserta	No	Pilihan Keterampilan
20 anak	1.	Setel Roda
	2.	Tambal Ban

Sumber: Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta

Berdasarkan tabel 1.2 diatas ada 2 (dua) jenis terampilan yakni setel roda dan tambal ban. Jumlah peserta ada 20 anak jalanan mengikuti program pemberdayaan Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta bekerjasama dengan Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat (FK- PSM) Kota Yogyakarta.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

“ Bagaimanakah Kinerja Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat
Kota Yogyakarta Tahun 2010-2011? “

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah :

“ Menjelaskan Kinerja Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat Kota Yogyakarta Tahun 2010-2011”

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang diharapkan dari diadakannya penelitian adalah :

1. Dapat memberikan tambahan informasi dan masukan-masukan serta kontribusi pada pengembangan ilmu pemerintahan dan juga bagi pihak-pihak yang peduli dengan masalah kesejahteraan sosial terutama anak jalanan.
2. Manfaat yang diharapkan penulis adalah mengembangkan kemampuan penulis secara khusus dan mahasiswa secara umum untuk mengkaji permasalahan sosial, khususnya masalah anak jalanan

E. KERANGKA TEORI

1. Kebijakan Publik

Istilah *Policy* (kebijaksanaan/kebijakan) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goal*), program, keputusan undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidak dapat membuat masalah karena semua lembaga mereka menggunakan referensi

Menurut E. Hugh Hecllo istilah *policy* (kebijaksanaan/kebijakan) digunakan dalam pengertian yang berbeda-beda. Kebijakan adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan permasalahan. Adapun komponen-komponen dari kebijakan terdiri dari :⁴

1. *Goal* atau tujuan yang diinginkan
2. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian spesifik untuk mencapai tujuan
3. *Program* atau keputusan yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan, dan melakukan evaluasi
4. *Efek* atau akibat-akibat yang ditimbulkan dari program.

Lebih lanjut dikatakan, bahwa tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat, kebijakan atau keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Kebijakan dapat diartikan secara luas, yaitu sebagai rangkaian tindakan pemerintah atau tidak bertindaknya pemerintah atas suatu masalah. Kebijakan juga dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang tetap yang tandai oleh tindakan yang berulang-ulang yang membuat kebijakan dan melaksanakan.⁵

Berdasarkan dari pendapat-pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah yaitu merupakan cara tindak secara sengaja yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masalah-masalah yang ada untuk

⁴ Ulbert Silalahi, *Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep, Teori dan Dimensi*, jakarta : SinarBaru, 1999, Hal 52

⁵ Ulbert Silalahi, *Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep, Teori dan Dimensi*, jakarta : SinarBaru, 1999, Hal 53

diselesaikan. Sedangkan kebijakan pemerintah daerah merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah di wilayah kekuasaannya atau didaerahnya.

Dalam arti luas menurut Miftha Thota, kebijakan mempunyai dua aspek pokok yaitu⁶:

- a. Kebijakan merupakan pranata sosial, ia bukan merupakan event yang tunggal terisolir. Dengan demikian kebijakan adalah sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. Kebijakan adalah sesuatu peristiwa yang ditimbulkan baik untuk mendamaikan permasalahan dari pihak-pihak yang berada dalam konflik atau yang menciptakan insentif bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Sedangkan proses kebijakan adalah berbagai aktivitas melalui kebijakan pemerintah dibuat proses terdiri dari 6 tahapan yaitu :

1. Perumusan masalah
2. Pembuatan agenda
3. Pembuatan kebijakan
4. Adopsi kebijakan
5. Penerapan kebijakan
6. Evaluasi kebijakan⁷

2. Implementasi Kebijakan⁸

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni: Komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variable tersebut saling berhubungan satu sama lain.

a) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b) Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumberdaya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen.

⁸ Abdul W. *Penelitian Analisis Kebijakan Negara*, Rhenaka Cipta, Jakarta, 1990, hal 23

c) Disposisi / sikap pelaksana

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures = SOP*). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator didalam bertindak.

Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan berbelak. Ini pada gilirannya menyebabkan

2. Aspek Kualitas Pelayanan (*quality of service*)

Aspek ini bisa dilihat sebagai aspek efektivitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi kepada para konsumennya. Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi.

Kelebihan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan sering dapat diperoleh dari media masa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat biasa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

3. Aspek Responsivitas (*responsiveness*)

Aspek ini dapat diartikan sebagai daya tanggap para pengetahuan

masyarakat sasaran. Daya tanggap disini diartikan sebagai respon terhadap kebutuhan klien dan penerapan peraturan yang benar.

Responsitivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja responsitivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsitivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsitivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

4. Aspek Akuntabilitas (*accountability*)

Aspek ini dapat diartikan sebagai organisasi tentang apa-apa yang telah dilakukan terhadap pihak-pihak yang berkepentingan. Konsep ini menganut pada pengertian bahwa segala tindakan organisasi akan dinilai dan dievaluasi oleh kalangan yang terkait dan memiliki kepentingan dengan organisasi itu.

Menurut Agus Dwiyanto mengemukakan bahwa dalam konteks Indonesia, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.¹¹ Oleh karena itu dilihat dari dimensi ini, kinerja organisasi publik tidak hanya dilihat dari ukuran internal yang

dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah seperti pencapaian target. Kinerja sebaliknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dimasyarakat.

5. Aspek Efektivitas dan Efisiensi

Efektivitas dan efisiensi terjadi atau dilakukan untuk penerapannya apabila suatu kinerja di dalam sebuah lembaga atau instansi dianggap sudah dapat menghasilkan secara baik dan terjadinya ketidak lancaran kinerja serta penumpukan tuntutan permasalahan dari pada harapan-harapan yang ada. Jadi efisiensi adalah penerapan dari ketidakseimbangan peranan atau kinerja dan aktor-aktor pelaksana dengan hasil-hasil memang diharapkan. Sedangkan efektifitas merupakan pengimplementasian dari hasil kerja yang bersifat lancar sesuai dengan tuntutan dan harapan secara tepat guna.

Efektivitas dan efisiensi kinerja terjadi akibat dari adanya pembagian tugas dan wewenang yang jelas dan tidak bertumpuk-bertumpuk serta tumpang tindih agar antar aktor-aktor pengerak hingga terjadinya kesimpangsiuran pada lembaga atau instansi tersebut agar pelaksana tuntutan baik dari segi hukum maupun pemerintahan dan juga masyarakat sebagai pengguna jasa dapat diterapkan sesuai dengan harapan-harapan yang diinginkan selain adanya tujuan organisasi yang dikehendaki masa depan atau yang akan datang dan berusaha dikejar dapat direalisasikan oleh organisasi itu sendiri bahkan juga mampu mewujudkan citra masa depan

... dan cita-cita sejak mula. Tetapi apabila harapan itu telah tercapai juga

tidak lagi berfungsi menjadi citra yang membimbing organisasi tetapi untuk kemudian harus membaaur beradaptasi dengan lingkungan.

4. LSM / NGO ((Non Governmental Organization)

LSM adalah kependekan dari istilah Lembaga Swadaya Masyarakat. LSM merupakan dari NGO (Non Governmental Organization).¹² Secara umum, istilah LSM ditujukan kepada beberapa bentuk organisasi atau kelompok dalam masyarakat yang secara hukum bukan merupakan bagian dari pemerintahan (non-pemerintah) dan bekerja tidak untuk mencari keuntungan (non-profit) yang akan dibagi-bagikan kepada pendiri atau pengurus-pengurus, seperti yang dikenal dunia perusahaan sebagai *dividen* atau SHU (Sisa Hasil Usaha) dalam dunia koperasi.

Selain LSM yang berdiri sendiri, dikenal pula dengan apa yang biasa disebut dengan jaringan LSM atau forum LSM, dimana LSM berkumpul bersama untuk mendiskusikan dan memperjuangkan isu-isu bersama. Hal ini banyak dikenal dalam berbagai nama seperti; forum, koalisi, aliansi, konsorsium; asosiasi, jaringan, solidaritas, dan lain-lain.

LSM didirikan jauh lebih daripada sekedar mendirikan organisasi bernama yayasan (atau jenis badan hukum lainnya) untuk mendapatkan proyek-proyek pemerintah atau keuntungan-keuntungan ekonomi lainnya.

semangat *philantropi* (philantropist) yaitu “mencintai (sesama) umat manusia, dengan memberikan bantuan kepada yang membutuhkan”, dan *altruisme* (altruism) yaitu “menaruh perhatian dan kepedulian terhadap orang lain atau kemanusiaan”.

Terlepas dari nilai-nilai ideal yang terkejewantahkan dalam pilihan orientasi visi dan misi, serta ragam kegiatannya, sekurangnya ada empat karakter dasar sebagai ciri sosok LSM yang disepakati secara umum.

Pertama, LSM itu lembaga non pemerintah, yang secara jelas membedakannya dari birokrasi. LSM didirikan secara hukum tidak mempunyai kaitan dengan organisasi negara atau pemerintahan. Kedua, LSM didirikan dan dijalankan berdasarkan azas kesukarelaan (voluntary). LSM didirikan dengan mengandung unsur-unsur kesukarelaan. Misalnya ada sejumlah orang (apakah itu sekelompok banyak atau sekelompok kecil orang) yang mendirikan LSM dengan menyediakan waktunya secara sukarela (tanpa dibayar) untuk kepentingan organisasi tersebut. LSM dapat saja memiliki pegawai (eksekutif, staf program, staf pendukung, dan lainnya) yang dibayar dalam bentuk gaji/benefit/kompensasi lainnya atas tugas-tugas mereka. Tetapi tetap ada sejumlah orang yang menjadi pendiri atau pengurus (board of directors) yang tidak menerima gaji, melainkan hanya sekedar penggantian atas pengeluaran-pengeluaran yang mereka lakukan dalam pelaksanaan tugas-tugas mereka

Ketiga, LSM menjalankan kegiatannya tidak untuk tujuan membagikan keuntungan (nirlaba), yang membedakannya dengan lembaga usaha. LSM tidak didirikan untuk mencari profit yang dibagi-bagikan bagi pendiri-pendiri atau pengurus-pengurusnya.

Keempat, LSM dimaksudkan sebagai lembaga yang melayani masyarakat umum, bukan anggota atau para aktivisnya sendiri, sebagaimana dilakukan oleh koperasi atau asosiasi profesi. LSM didirikan untuk melayani kepentingan masyarakat, kaum miskin, kaum dhuafa, kaum yang tersingkirkan, kaum yang terlanggar hak-haknya sebagai warga masyarakat yang tidak mampu mengembangkan potensi yang ada pada dirinya atau menggapai hak-haknya secara penuh melalui tindakan-tindakan langsung atau tidak langsung. LSM juga menyuarakan kepeduliannya terhadap berbagai kebijakan dan tindakan pemerintah yang merugikan masyarakat secara keseluruhan.

Sedangkan menurut sejarah perkembangannya, kegiatan-kegiatan LSM dapat dibagi atas;

1. LSM-LSM yang terlibat di dalam kegiatan-kegiatan amal sosial (charity), memberikan bantuan dan pertolongan kepada kaum miskin, mereka yang menderita karena berbagai bencana alam (gempa bumi, banjir, gunung meletus), perang dan sebagainya dengan memberikan keselamatan, dana dan material (bahan makanan, pakaian, obat-obatan)

yang bergerak dalam kegiatan ini banyak dikenal sebagai organisasi sosial dan sosial keagamaan dan organisasi-organisasi yang bergerak dalam kesejahteraan sosial.

2. LSM-LSM yang bergerak dalam kegiatan-kegiatan yang berorientasi kepada perubahan, perkembangan/pembangunan masyarakat (change and development) atau yang bergerak dalam pengembangan dan pemberdayaan masyarakat (community development, community empowerment). Berbeda dengan LSM karikatif, LSM-LSM ini bekerja untuk dan bersama masyarakat dalam satu periode waktu yang lebih panjang dengan maksud membantu masyarakat dalam menolong dirinya sendiri (helping people to help themselves). LSM-LSM ini memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam berbagai bidang atau sektor seperti air bersih dan sanitasi, teknologi tepat guna, kesehatan dan pendidikan, perkoperasian dan usaha bersama, usaha kecil dan kredit mikro, perumahan rakyat, pengembangan lingkungan hidup dan sumber daya alam, sektor informal, dan sebagainya. Di samping memberikan pelayanan, LSM ini juga memberikan pencerahan, penyadaran dan pelatihan, untuk membawa perubahan-perubahan dalam masyarakat. LSM-LSM ini dikenal dengan sebutan 'LSM Pembangunan' atau 'LSM

5. Pekerja Sosial Masyarakat (PSM)¹³

Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) adalah warga masyarakat yang atas dasar kesadaran dan tanggung jawab sosial serta didorong oleh rasa kebersamaan, keluarga dan kesetiakawanan sosial secara sukarela mengabdikan kesejahteraan sosial.

Sementara fungsi PSM adalah Sebagai pilar partisipan masyarakat, artinya PSM menghubungkan aspirasi masyarakat dengan Pemerintah atau sebaliknya di bidang penyelenggaraan Usaha Kesejahteraan Sosial.

Berikut peran Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) di Masyarakat antara lain:

- a. Memotivasi masyarakat dan lingkungannya termasuk penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), pemilik sumber, daya dan sarana untuk mengatasi permasalahan kesejahteraan sosial (Motivator).
- b. Menggerakkan, artinya PSM menggerakkan dan mengarahkan perorangan, kelompok maupun masyarakat di lingkungannya dalam mencegah dan menanggulangi masalah kesejahteraan sosial secara berkesinambungan (Dinamisator)
- c. Memfasilitasi, artinya PSM menyediakan berbagai kemudahan agar masyarakat dapat menjangkau berbagai sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan Usaha Kesejahteraan Sosial (Fasilitator)
- d. Mediasi/Memperantarai, artinya PSM menghubungkan antara masyarakat dengan Pemerintah dan Pemilik Sumber (Katalisator).

¹³ C. S. D. ... (2011) ... (2011)

Saat ini masalah kesejahteraan sosial (PMKS) di Kota Yogyakarta antara lain:¹⁴

1. Anak Balita Terlantar
2. Anak Terlantar
3. Anak Nakal
4. Anak Jalanan
5. Wanita Rawan Sosial Ekonomi
6. Wanita yang menjadi Korban Tindak Kekerasan atau diperlakukan Salah
7. Lanjut Usia Terlantar
8. Penyandang Cacat
9. Penyandang Cacat Bekas Penderita Penyakit Kronis
10. Tuna Susila
11. Pengemis
12. Gelandangan
13. Bekas Narapidana
14. Keluarga Fakir Miskin
15. Keluarga Berumah Tidak Layak Huni
16. Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis
17. Komunitas Adat Tertinggal
18. Masyarakat yang Tinggal di Daerah Rawan Bencana
19. Korban Bencana Alam

¹⁴ <http://www.dinkesoskotayogyakarta.com>

20. Korban Bencana Sosial / Pengungsi
21. Penyandang Masalah HIV / AIDS
22. Keluarga Rentan

6. Anak Jalanan

Menurut Tata Sudrajat pengertian Anak Jalanan yakni Anak-anak yang menghabiskan sebagian waktunya untuk berkeliaran dan mencari nafkah di jalanan dan tempat-tempat umum lainnya.¹⁵ Anak jalanan atau sering disingkat anjal adalah sebuah istilah umum yang mengacu pada anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi di jalanan, namun masih memiliki hubungan dengan keluarganya.

Ditengah ketiadaan pengertian untuk anak jalanan, dapat ditemui adanya pengelompokan anak jalanan berdasar hubungan mereka dengan keluarga. Pada mulanya ada dua kategori anak jalanan, yaitu anak-anak yang turun ke jalanan dan anak-anak yang ada di jalanan. Namun pada perkembangannya ada penambahan kategori, yaitu anak-anak dari keluarga yang ada di jalanan.

Pengertian untuk kategori pertama adalah anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi di jalanan yang masih memiliki hubungan dengan keluarga. Ada dua kelompok anak jalanan dalam kategori ini, yaitu anak-anak yang tinggal bersama orangtuanya dan senantiasa pulang ke rumah setiap hari, dan anak-anak yang melakukan kegiatan ekonomi dan tinggal di

jalanan namun masih mempertahankan hubungan dengan keluarga dengan cara pulang baik berkala ataupun dengan jadwal yang tidak rutin. Kategori kedua adalah anak-anak yang menghabiskan seluruh atau sebagian besar waktunya di jalanan dan tidak memiliki hubungan atau ia memutuskan hubungan dengan orangtua atau keluarganya. Kategori ketiga adalah anak-anak yang menghabiskan seluruh waktunya di jalanan yang berasal dari keluarga yang hidup atau tinggalnya juga di jalanan. Kategori keempat adalah anak berusia 5-17 tahun yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalana, dan/atau yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.

Secara umum ciri-ciri anak jalanan adalah sebagai berikut :¹⁶

- 1) Berada ditempat umum (jalanan, pasar, pertokoan, tempat-tempat hiburan) selama 3-24 jam sehari.
- 2) Berpendidikan rendah (kebanyakan putus sekolah, sedikit sekali yang tamat SD).
- 3) Berasal dari keluarga-keluarga yang tidak mampu (kebanyakan kaum urban, beberapa diantaranya tidak jelas keluarganya).
- 4) Melakukan aktifitas ekonomi (melakukan pekerjaan pada sektor informal).

Adanya ciri umum tersebut di atas tidak berarti bahwa fenomena anak jalanan merupakan fenomena tunggal. Anak jalanan berhadapan dengan dua

dimensi masalah yaitu korban dari situasi makro dan masalah keseharian mereka, tak pelak anak jalanan dan pekerja anak merupakan pejuang kehidupan, mereka berani memasuki suatu dunia yang mungkin bagi anak-anak normal tidak dapat melakukannya. Keberanian ini bukan merupakan suatu paksaan, karena tidak semua anak terlantar memilih menjadi anak jalana atau pekerja anak.

F. DEFINISI KONSEPSIONAL

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan dan kesejahteraan publik

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan-kebijakan oleh individu – individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

3. Kinerja

kinerja atau *performnce* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak

4. LSM / NGO ((Non Governmental Organization)

LSM adalah kependekan dari istilah Lembaga Swadaya Masyarakat. LSM merupakan dari NGO (Non Governmental Organization). Secara umum, istilah LSM ditujukan kepada beberapa bentuk organisasi atau kelompok dalam masyarakat yang secara hukum bukan merupakan bagian dari pemerintahan (non-pemerintah) dan bekerja tidak untuk mencari keuntungan (non-profit) yang akan dibagi-bagikan kepada pendiri atau pengurus-pengurus.

5. Pekerja Sosial Masyarakat

Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) adalah warga masyarakat yang atas dasar kesadaran dan tanggung jawab sosial serta didorong oleh rasa kebersamaan, keluarga dan kesetiakawanan sosial secara sukarela mengabdikan kesejahteraan sosial.

6. Anak Jalanan

Anak-anak yang menghabiskan sebagian waktunya untuk berkeliaran dan mencari nafkah di jalanan dan tempat-tempat umum lainnya.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan langkah yang penting dalam suatu penelitian. Definisi operasional adalah bagaimana cara mengukur atau

Responsivitas sangat terkait dengan adanya anak jalanan mengikuti pelatihan keterampilan antara lain :

- a. Sarana dan Prasarana dalam pelatihan keterampilan
- b. Jenis Keterampilan dalam pelatihan keterampilan

4) Akuntabilitas

- a. Pertanggung jawaban Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat (FK PSM)

5) Efektivitas dan efisiensi

- a. Tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuannya (efektivitas)
- b. Jumlah sumber daya yang diperlukan dalam melaksanakan kinerja selama ini (efisiensi)

B. Faktor-faktor mempengaruhi Kinerja Forum Komunikasi PSM

1) Komunikasi Diukur dengan Indikator :

- a. Kejelasan dalam memberikan perintah kepada aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan dan koordinasi.
- b. Koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan kebijakan program

2) Sumber Daya Diukur Dengan Indikator :

- a. Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan.
- b. Tersedianya waktu yang cukup untuk dapat mengalokasikan dana.

3) Disposisi / sikap Pelaksana Diukur dengan Indikator :

- a. Pengetahuan dan kemampuan yang cukup dari aparat pelaksana untuk melaksanakan kegiatan

b. Kemampuan etimologi kebijakan dengan etimologi pelaksanaan

4) Struktur Birokrasi Diukur dengan Indikator :

- a. Kejelasan struktur birokrasi pemerintah sebagai penanggung jawab pelaksana program
- b. Pelaksana yang efektif terhadap pelaksanaan kebijakan Program pemberdayaan anak jalanan

H. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat dalam penelitian. Dan apabila ditinjau dari sudut filsafat, metode penelitian merupakan epistemologi dan kegiatan penelitian.

1) Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Menurut Winarno Surachman penelitian deskriptif adalah penelitian yang menuturkan, mengklasifikasikan, menggambarkan dan menganalisis masalah-masalah yang ada sekarang ini dengan menggunakan teknik tertentu, yaitu Wawancara, Observasi, dan Dokumentasi.¹⁸

2) Sumber Data

Dalam melakukan penelitian ini diperlukan data untuk mendukung kegiatan penelitian, dengan data yang dibutuhkan adalah sebagai berikut:

a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari subyek (pihak-pihak) penelitian dengan menggunakan alat ukur atau alat pengambil data langsung pada subyek sebagai sumber informasi yang dicari.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari media masaa, buku, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian.

3) Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara tatap muka dan mengadakan tanya jawab kepada responden yang dijadikan unit analisis. Menurut Masri singabuan dan Sofyan Effendi, wawancara adalah mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden.¹⁹

b. Observasi

Menurut Sutrisno Hadi, Observasi adalah pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diteliti²⁰. Oleh karena itu penulis akan melakukan pengamatan secara langsung terhadap gejala-gejala yang diselidiki dengan maksud untuk menyakinkan kebenaran data yang diperoleh dari interview.

c. Dokumentasi

¹⁹ Masri Singabuan dan Sofyan Effendi, *Metode Pnelitian Survey*, LP3ES, Ha

²⁰ Sutrisno Hadi, *Metode-laci Rasanah*, Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1990, Hal 136

Menurut Suharsimi Arikunto, Metode Dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan-catatan, buku, transkrip dan sebagainya²¹.

4) Unit Analisa

Unit analisa data penelitian adalah Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, seluruh masyarakat Kota Yogyakarta dan pihak-pihak yang terkait dalam implementasi program.

5) Teknik Analisa Data

Menurut Pattons seperti dikutip Moleong (1980:268), analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Ia membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian²².

Dengan demikian analisa data adalah sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu atau proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat merumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

²¹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*. PT. Rineka Tinta, Jakarta. 1996. Hal 200

²² Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif* PT Remaja Rosdakarya Bandung, 2002. Hal

Untuk itu, peneliti akan menganalisa data dengan tahapan sebagai berikut pertama, merumuskan berbagai macam kategori fenomena sosial yang dibagi sesuai dengan dukungan data yang ada. Kedua, mengabstraksikan tema-tema fenomena sosial tersebut kedalam rumusan teoritis. Ketiga, melakukan interpretasi terhadap data, baik menggunakan teori yang dimiliki atau mendasarkan diri pada interpretasi yang berbasis *Local Knowledge*. Keempat, mendialogkan temuan tentang teori lokal tersebut dengan teori-teori yang sudah ada dalam khazanah penelitian