

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kehidupan masyarakat sekarang ini terus meningkat bersamaan dengan berkembangnya Negara Indonesia. Dengan perkembangan tersebut, peran organisasi pemerintahan baik instansi/ lembaga/ departemen/ dinas sangat diperlukan untuk menunjang kehidupan masyarakat. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan salah satu organisasi pemerintah dalam mensejahterakan kehidupan masyarakat. Namun, untuk mencapai kesejahteraan tersebut harus terjalin hubungan yang baik antara pemerintah dengan masyarakat.

Agar Indonesia dapat berkembang dengan baik, keikutsertaan remaja sangat diperlukan. Oleh sebab itu, untuk menjaga mental remaja keterlibatan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi sangat diharapkan. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi memiliki program-program untuk melakukan pembinaan terhadap para remaja tersebut agar Indonesia mendapatkan remaja yang siap maju membangun Negeranya. Sekarang ini, remaja-remaja banyak mengalami masalah-masalah yang merupakan tugas dari pemerintah untuk menanganinya, terutama oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Pembinaan remaja merupakan program yang dilakukan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk memberikan arahan yang baik bagi mereka. Program pembinaan remaja yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan sebuah kebijakan dan kebijakan tersebut harus

dievaluasian, karena dengan adanya evaluasi dapat diketahui apakah kebijakan program tersebut berjalan dengan baik atau tidak.

Program-program yang telah dilaksanakan harus dievaluasi, karena dengan melakukan evaluasi program-program tersebut dapat diketahui apakah program tersebut berhasil atau tidak. Evaluasi diperlukan dalam setiap program yang dilaksanakan karena untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan. Berdasarkan Undang- undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom, maka kewenangan bidang sosial, kependudukan dan pemberdayaan masyarakat yang ditangani oleh Dinas Sosial berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 9 Tahun 1985 perlu ditata kembali struktur organisasinya <sup>1</sup>. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi memiliki banyak fungsi, dimana fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan oleh masing-masing seksi organisasi. Untuk pembinaan remaja dilaksanakan oleh seksi rehabilitasi dan pelayanan sosial yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 1987, yang isinya yaitu <sup>2</sup> :

- a. Menyusun rencana rehabilitasi dan pelayanan sosial
- b. Melaksanakan registrasi dan identifikasi para cacat, cacat tubuh, cacat mental, tuna sosial, bekas narapidana, korban penyalahgunaan narkoba, anak nakal, anak terlantar

---

<sup>1</sup> Peraturan Daerah No. 23 Thn. 2000, penjelasan umum (sebelum perubahan)

<sup>2</sup> Peraturan Daerah No. 17 Thn. 1987, dalam pasal 11.

- c. Melakukan usaha rehabilitasi dan pelayanan sosial bagi pengemis, gelandangan, orang terlantar, wanita tuna susila baik melalui panti maupun diluar panti
- d. Melaksanakan usaha rehabilitasi dan pelayanan sosial, para cacat tubuh, cacat mental, penderita sakit jiwa, narapidana, bekas korban penyalahgunaan narkotika terlantar dan anak nakal baik melalui panti maupun diluar panti
- e. Melaksanakan pemberian bantuan dan atau subsidi, organisasi masyarakat yang menyelenggarakan usaha rehabilitasi dan pelayanan sosial yang sesuai dengan kebutuhan
- f. Melaksanakan loka bina karya/bengkel kerja bagi narapidana
- g. Melaksanakan usaha-usaha perlindungan anak dalam keluarga dan pengangkatan anak
- h. Melaksanakan usaha-usaha penyantunan bagi anak-anak yatim piatu baik melalui panti maupun diluar panti
- i. melaksanakan bimbingan dan pembinaan kesejahteraan anak-anak, remaja, dan pemuda
- j. melaksanakan bimbingan dan pembinaan kepada karang taruna
- k. melaksanakan bantuan dan pembinaan kepada keluarga miskin dan orang-orang terlantar
- l. melaksanakan bantuan dan konsultasi kepada keluarga yang mengalami hambatan sosial psikologis serta melakukan pembinaan dan pengembangan lembaga konsultasi kesejahteraan keluarga.

Remaja yang terus berkembang memiliki permasalahan-permasalahan yang sedini mungkin harus diselesaikan. Permasalahan remaja muncul karena adanya penyesuaian diri terhadap lingkungannya dan masalah-masalah remaja berhubungan dengan kebutuhan-kebutuhan mereka dalam penyesuaian diri tersebut. Alasan dasar dilakukannya pembinaan terhadap remaja disebabkan karena maraknya kasus kenakalan atau kekerasan yang dilakukan hampir seluruh kalangan remaja. Seperti yang pernah terjadi pada remaja putri yang menganiaya sesama putri (yang dikenal dengan sebutan geng Nero), ini terjadi karena dinilai memiliki erat kaitannya dengan semakin mudahnya informasi dan hiburan yang tanpa batas diakses oleh para pelajar. Akibatnya, pelajar menjadi korban arus informasi yang berujung pada degradasi moral<sup>3</sup>. Adanya tawuran yang dilakukan oleh remaja baik remaja sekolah maupun mahasiswa, yang seringkali menjadi bahan tontonan di televisi; terjadinya pelecehan seksual yang bermula dari banyaknya film-film yang tidak layak ditayangkan; serta masih banyak hal negatif maupun kenakalan-kenakalan yang terjadi pada remaja sekarang ini. Di kota Yogyakarta pernah ada penyelidikan yang dilakukan oleh pihak kepolisian terkait ada `gang pelajar` yang ditengarai sering melakukan kegiatan yang mengganggu masyarakat seperti aksi `vandalisme` dan corat-coret fasilitas umum, yang dapat mengarah pada tindakan anarki<sup>4</sup>. Pengaruh lingkungan yang gangdrungi dan sangat marak dilakukan oleh remaja dalam hal penyalahgunaan narkoba atau yang sering kita dengar dengan narkoba. Saat ini keterlibatan remaja bahkan tak jarang anak-anak juga ikut menjadi sasaran narkoba, sehingga hal ini harus dapat

---

<sup>3</sup> <http://news.okezone.com/index.php/ReadStory/2008/06/19/1/120057>.

<sup>4</sup> [http://www.swaramuslim.com/gallery/comments.php?id=6035\\_0\\_18\\_0\\_C](http://www.swaramuslim.com/gallery/comments.php?id=6035_0_18_0_C).

ditindak lanjuti oleh pemerintah dan masyarakat. Menurut data UNDCP (*United Nations Drug Control Program*) lebih dari 200 juta orang remaja Asia di seluruh dunia telah menyalahgunakan narkoba, mulai dari penyalahgunaan dengan cara penghirupan bahan-bahan kimia (istilah 'ngelem') oleh anak-anak jalanan dan penggunaan ecstasy di kalangan remaja sampai kepada pecandu berat dari heroin<sup>5</sup>. Latar belakang penyalahgunaan narkoba atau Napza disebabkan oleh beberapa faktor, seperti : keingintahuan yang besar tanpa sadar akibatnya; keinginan untuk mencoba-coba karena penasaran; keinginan untuk bersenang-senang; keinginan untuk mengikuti tren atau gaya; keinginan untuk diterima oleh lingkungannya; lari dari kebosanan atau kegetiran hidup; pengertian yang salah bahwa penggunaan yang sekali-kali tidak menimbulkan ketergantungan; narkoba atau napza mudah didapat dengan harga relatif murah dan tidak mampu menolak narkoba secara tegas karena tekanan pergaulan<sup>6</sup>. Oleh sebab itu, keterlibatan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam melakukan pembinaan remaja sangat diperlukan mengingat banyaknya remaja yang melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan norma yang ada. Pembinaan ini berupaya agar remaja dapat berkembang sesuai dengan adat serta norma yang ada di Negara kita. Sikap dan perilaku remaja dikonstruksi dari informasi yang didapat dari lingkungannya. Pembinaan remaja juga dilakukan pada awal 2009, dengan adanya operasi di warnet-warnet tempat para pelajar atau remaja yang berkeliaran pada saat jam pelajaran sekolah. Pemerintah juga berharap agar penyedia jasa layanan warnet tidak memberikan layanan ruangan yang sangat tertutup, karena akan memberikan

---

<sup>5</sup> Dampak Penyalahgunaan Narkoba Terhadap Remaja dan Kamtibmas, 2002, hal 5.

<sup>6</sup> Ibid, hal 12-13.

keleluasaan atau kebebasan kepada remaja tersebut untuk melakukan perbuatan yang tidak diinginkan. Operasi pembinaan ini mendapatkan dukungan dari masyarakat agar citra Kota Yogyakarta sebagai kota Pendidikan tetap terjaga dengan baik <sup>7</sup> .

Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai instansi pemerintahan harus dapat tanggap dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh remaja saat ini. Keterlibatan dan campur tangan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam meningkatkan pola pikir remaja sangat diperlukan, sehingga masalah yang terjadi dapat diselesaikan dengan baik. Peran Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam perkembangan remaja sangat penting, karena dapat memberikan solusi bagi remaja yang terlibat permasalahan.

Kota Yogyakarta merupakan kota yang menjadi ikon kota pelajar dan dengan keanekaragaman lingkungan yang digeluti oleh remajanya, sehingga tak jarang banyak remaja yang kemungkinan dapat terjerumus pada hal-hal negatif. Untuk menanggulangi terjerumusnya remaja pada penyalahgunaan narkoba, Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi beserta masyarakat dan remaja membentuk sebuah organisasi CBN BAHANA untuk menghadang penyalahgunaan Napza dan untuk pembentukan embrio-embrio kader anti napza secara intensif di setiap lingkungan baik kampung maupun kelurahan <sup>8</sup> . Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi juga bekerjasama dengan organisasi BNK (Badan Narkotika Kota) yang dijalankan oleh Bidang Bantuan dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial dalam Seksi Strategi Penanganan Masalah

---

<sup>7</sup> [http://www.jogjakota.go.id/index/extra\\_detail/2429/operasi-pembinaan-digelar--9-siswa-terjaring.html](http://www.jogjakota.go.id/index/extra_detail/2429/operasi-pembinaan-digelar--9-siswa-terjaring.html).

<sup>8</sup> <http://openwebhost.multiply.com/journal/item/2/SayNoToDrugs>.

Sosial. Kerjasama yang terjalin bertujuan agar Pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai komitmen yang kuat untuk menciptakan kota sebagai kota pendidikan dan kota budaya yang bebas dari Napza. Penyalahgunaan Napza yang terjadi di kota Yogyakarta pada tahun 2006-2007 berdasarkan pada data ungkap Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai berikut <sup>9</sup> :

**A. Data ungkap tahun 2006**

Untuk Jumlah Tahanan : 136 Tersangka

Terdiri dari : 127 Laki-laki

9 Perempuan

Untuk Jumlah Laporan : 113 Kasus

Untuk Jumlah Selesai : 97 Kasus

• **Jumlah tersangka**

| Tersangka Psikotropika   | Tersangka Narkotika |
|--------------------------|---------------------|
| 12 Mahasiswa             | 33 Mahasiswa        |
| 1 Anggota DPRD           | 17 Swasta           |
| 1 Anggota Pegawai Negeri | 7 Wiraswasta        |
| 1 Pelajar                | 1 Pelajar           |
| 31 Swasta                | 1 Buruh             |
| 14 Wiraswasta            | 3 Seniman           |
| 3 Ibu Rumah Tangga       | 1 Pengamen          |
| 2 Pengangguran           | 6 Pengangguran      |
| 1 Buruh                  | 1 Tukang parkir     |

<sup>9</sup> Data Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

- **Perincian Umur Tersangka**

| Usia             | Tersangka Psikotropika | Tersangka Narkotika |
|------------------|------------------------|---------------------|
| 8-18 tahun       | - orang                | 2 orang             |
| 19-30 tahun      | 35 orang               | 62 orang            |
| 31-40 tahun      | 29 orang               | 4 orang             |
| 40 tahun ke atas | 2 orang                | 3 orang             |

**B. Data Ungkap tahun 2007**

Untuk Jumlah Tahanan : 109 Tersangka

Terdiri dari : 104 Laki-laki

5 Perempuan

Untuk Jumlah Laporan : 93 Kasus

Untuk Jumlah Selesai : 88 Kasus

- **Jumlah tersangka**

| Tersangka Psikotropika | Tersangka Narkotika |
|------------------------|---------------------|
| 8 Mahasiswa            | 22 Mahasiswa        |
| 6 Pelajar              | 18 Swasta           |
| 22 Swasta              | 1 Wiraswasta        |
| 11 Wiraswasta          | 1 Karyawan          |
| 4 Pengangguran         | 1 Pelajar           |
| 6 Buruh                | 4 Buruh             |
|                        | 1 Seniman           |
|                        | 1 Pengamen          |
|                        | 3 Pengangguran      |

- **Perincian Umur Tersangka**

| Usia             | Tersangka Psikotropika | Tersangka Narkotika |
|------------------|------------------------|---------------------|
| 8-18 tahun       | 6 orang                | 1 orang             |
| 19-30 tahun      | 34 orang               | 39 orang            |
| 31-40 tahun      | 15 orang               | 10 orang            |
| 40 tahun ke atas | 2 orang                | 2 orang             |

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana efektifitas program pembinaan remaja ?
2. Faktor - faktor apa saja yang berpengaruh terhadap efektifitas program tersebut ?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui sejauhmana efektifitas program pembinaan remaja
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap program tersebut

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Dengan dilakukannya evaluasi sebuah program, Dinas atau organisasi pemerintahan akan melihat perkembangan hasil dari program tersebut sehingga dapat dijadikan pedoman untuk melakukan program selanjutnya. Dari hasil evaluasi program, sebuah Dinas pemerintahan dapat memperbaiki program-

program yang lain sehingga mencapai keberhasilan yang efektif. Manfaat dari penelitian ini :

- a. Untuk mengetahui sejauhmana keterlibatan remaja, masyarakat dan pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan program pembinaan remaja penyalahgunaan Napza
- b. Memberikan gambaran atau masukan bagi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap program yang dilakukan

## **E. KERANGKA DASAR TEORI**

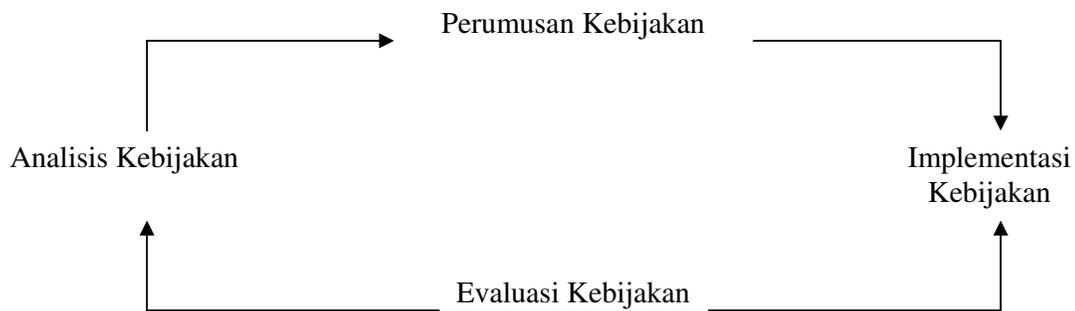
Kerangka dasar teori merupakan uraian yang memaparkan atau menjelaskan variabel-variabel dan hubungan yang terjalin antar variabel dengan berdasarkan pada konsep definisi tertentu. Teori merupakan unsur penelitian yang memiliki peranan paling besar dalam penelitian yang akan dilakukan. Karena peranan teori menerangkan suatu fenomena yang menjadi fokus penelitian dan digunakan untuk menyusun konsep dan fakta dalam suatu pola yang logis untuk hasil penelitian. Jadi, kerangka dasar teori digunakan untuk menjelaskan atau menerangkan sesuatu. fenomena sosial dan mengemukakan teori-teori dalam penelitian yang dilakukan. Berdasarkan pemahaman tersebut, maka didalam evaluasi program pembinaan remaja di Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta ini akan dibahas hal-hal sebagai berikut :

### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan serangkaian rencana kerja atau program dan tujuan secara tertulis yang memberikan gambaran tentang apa yang ingin dicapai

dengan sebuah kebijakan. Sebuah kebijakan publik tidak lepas dari serangkaian aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

### Skema Kebijakan Publik



Sumber : Diktat Evaluasi Kebijakan, 2007

Penjelasan dari skema diatas sebagai berikut :

- a. Analisis Kebijakan, merupakan proses untuk melakukan identifikasi terhadap isu atau masalah dalam sebuah kebijakan.
- b. Perumusan Kebijakan, merupakan inti dari proses kebijakan tersebut. Sebuah kebijakan diformulasikan atau dirumuskan sehingga menjadi sebuah produk kebijakan seperti : undang-undang, peraturan, keputusan, atau program yang bersifat mengikat.
- c. Implementasi Kebijakan, merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan dari sebuah kebijakan yang telah disosialisasikan terlebih dahulu.
- d. Evaluasi Kebijakan, merupakan penilaian atau tolak ukur dari sebuah kebijakan yang dijalankan. Dengan evaluasi dapat diketahui sejauhmana keefektifan kebijakan dan apakah kebijakan tersebut berhasil atau tidak.

## 2. Pembinaan Remaja

Remaja merupakan masa peralihan dari anak menjelang dewasa serta belum menikah. Menurut Dr. Zakiah Daradjat :

“ Remaja adalah usia transisi. Seorang individu telah meninggalkan usia kanak-kanak yang lemah dan penuh ketergantungan, akan tetapi belum mampu ke usia yang kuat dan penuh tanggung jawab baik terhadap dirinya maupun terhadap masyarakat. Banyaknya masa transisi ini tergantung kepada keadaan dan tingkat sosial masyarakat dimana ia hidup. Semakin maju masyarakat semakin panjang usia remaja, karena ia harus mempersiapkan diri untuk menyesuaikan diri dalam masyarakat yang banyak syarat dan tuntutannya.”<sup>10</sup> .

Pembinaan remaja merupakan usaha untuk mendidik remaja ke arah yang lebih baik dan bertindak sesuai norma serta berpikir positif. Dengan dilakukan pembinaan terhadap remaja, diharapkan dapat memberi kesiapan remaja dalam menghadapi perkembangan Negara ini. Pembinaan terhadap remaja bertujuan agar mereka dapat terhindar dari pelanggaran-pelanggaran negatif dan mampu untuk mengendalikan diri serta adanya rasa tanggung jawab terhadap diri sendiri dan orang lain. Remaja memiliki permasalahan-permasalahan yang seringkali muncul karena adanya problema atau masalah yang dihadapi di dalam lingkungannya. Permasalahan remaja merupakan masalah atau problema yang dihadapi remaja terkait pada kebutuhan-kebutuhan dalam penyesuaian diri terhadap lingkungannya. Kebutuhan-kebutuhan tersebut mencakupi<sup>11</sup> :

- a. kebutuhan Biologis, berasal dari dorongan-dorongan yang bersifat naluriah.
- b. kebutuhan Psikis, berasal dari dorongan kerohanian atau kejiwaan.
- c. kebutuhan Sosial, kebutuhan berhubungan dengan orang lain.

---

<sup>10</sup> Willis.Sofyan.Drs, *Problema Remaja dan Pemecahan Masalahnya*, 1993, hal 22.

<sup>11</sup> Ibid, hlm 32-43.

Kenakalan remaja disebabkan kegagalan dalam memperoleh penghargaan diri dari masyarakat lingkungannya. Pemerintah telah berusaha menanggulangi permasalahan yang dihadapi oleh remaja sejak tahun 1971 dengan dikeluarkannya Bakolak Inpres No.6/1971 Pedoman 8, tentang Pola Penanggulangan Kenakalan Remaja : “Kenakalan remaja ialah kelainan tingkah laku, perbuatan atau tindakan remaja yang bersifat asosial bahkan anti sosial yang melanggar norma-norma sosial, agama serta ketentuan hukum yang berlaku dalam masyarakat”<sup>12</sup> .

Faktor yang menyebabkan munculnya kenakalan remaja yang berdampak pada masalah remaja, yaitu<sup>13</sup> :

- a. Faktor dari dalam diri sendiri, seperti : adanya kelainan atau cacat fisik maupun psikis, kurangnya pengawasan diri terhadap pengaruh lingkungan, kurangnya kemampuan menyesuaikan diri, dan kurangnya dasar-dasar keagamaan didalam diri.
- b. Faktor yang berasal dari lingkungan keluarga, seperti : kurangnya perhatian dan kasih sayang orangtua, lemahnya keadaan ekonomi orangtua sehingga kebutuhan remaja tidak tercukupi, dan kehidupan keluarga yang tidak harmoni
- c. Faktor yang berasal dari lingkungan masyarakat, seperti : kurangnya pelaksanaan ajaran-ajaran agama secara konsekuen, adanya masyarakat yang kurang memperoleh pendidikan sehingga berakibat pada buta huruf, kurangnya pengawasan terhadap remaja, dan adanya pengaruh norma-norma baru dari luar.

---

<sup>12</sup> Ibid, hal 58-59.

<sup>13</sup> Ibid, hal 61-72.

- d. Faktor yang bersumber dari sekolah, seperti : faktor dari guru, fasilitas pendidikan, norma-norma pendidikan dan kekompakan guru, serta kurangnya jumlah guru.

Selain faktor diatas, ada juga penyebab faktor lain yang berpengaruh pada kenakalan atau permasalahan remaja, seperti :

- a. faktor genetik/biologik/konstitusional
- b. faktor pola asuh
- c. rasa rendah diri, tidak aman, takut yang dikompensasi dengan perilaku risiko tinggi, pembentukan identitas diri yang kurang mantap dan keinginan mencoba batas kemampuannya
- d. proses identifikasi remaja terhadap tindak kekerasan
- e. penanaman nilai yang salah, yaitu orang atau kelompok yang berbeda (misalnya seragam sekolah, etnik, agama) yang dianggap “musuh”
- f. pengaruh media massa (majalah, film, televisi).

Usaha untuk menanggulangi masalah-masalah remaja, sebagai berikut <sup>14</sup> :

- a. Usaha Preventif, usaha yang dilakukan secara sistematis berencana dan terarah kepada tujuan untuk menjaga agar masalah tidak muncul.
- b. Usaha Kuratif, usaha untuk menanggulangi masalah kenakalan remaja dengan pencegahan terhadap gejala-gejala kenakalan tersebut agar tidak merugikan masyarakat.

---

<sup>14</sup> Ibid, hlm 73-83.

- c. Usaha Pembinaan, usaha yang dilakukan agar remaja lebih terarah dan sesuai dengan norma, baik norma agama maupun norma Negara.
- d. Pembinaan merupakan proses mendidik dan melatih seseorang menjadi mandiri atau dapat berusaha tanpa campur tangan orang lain. Pembinaan remaja harus dilakukan dengan tujuan agar dapat menghindari remaja dari perbuatan, tingkah laku, dan sikap yang tidak sesuai norma.

Usaha pembinaan remaja dimaksudkan untuk : pembinaan terhadap remaja yang tidak melakukan kenakalan atau usaha agar tidak terjadi kenakalan dan pembinaan terhadap remaja yang telah mengalami tingkah laku kenakalan atau yang telah menjalani hukuman karena kenakalannya supaya tidak mengulangnya lagi.

Pembinaan dapat diarahkan dalam beberapa aspek, yaitu <sup>15</sup> :

1. Pembinaan mental dan kepribadian beragama, jika latihan beribadah telah tertanam maka akan tumbuh kesadaran pada remaja atau anak dalam kesehatan mental dan menghalangi orang dari perbuatan tercela.
2. Pembinaan mental Ideologi Negara Pancasila, untuk melatih kebiasaan agar remaja atau anak-anak dapat hidup berpancasila.
3. Membina kepribadian yang wajar, membentuk pribadi supaya dapat berkepribadian yang seimbang antara emosi dengan rasio, fisik dan psikis, keinginan dan kemampuan serta kepentingan masyarakat.
4. Pembinaan ilmu pengetahuan, terkait pada kurikulum sekolah sesuai dengan umur dan kecerdasannya.

---

<sup>15</sup> Ibid, hal 82-83.

5. Pembinaan keterampilan khusus, melatih remaja mempunyai jiwa wiraswasta, mampu berdiri sendiri dan mempunyai daya kreatif.
6. Pengembangan bakat-bakat khusus, mengusahakan penemuan bakat yang terpendam dengan berbagai kegiatan atau melalui test psikologi dan pengembangan bakat-bakat tertentu merupakan terapi bagi gejala kelainan tingkah lakunya.

Konsep pembinaan remaja penyalahgunaan napza yang diupayakan oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta di dukung oleh masyarakat dan remaja yaitu adanya CBN BAHANA dan BNK (Badan Narkotika Kota). BNK memiliki tugas melaksanakan koordinasi dalam rangka kesediaan, pembinaan, pengawasan, penegakan, pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Napza serta melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Walikota. BNK juga yang memberikan pelatihan dan pendampingan kepada kader-kader CBN (Cegah Berantas Narkoba). Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi memberikan terapi dan rehabilitasi kepada para pengguna. Untuk pencegahan yang dilakukan dan penjelasan mengenai penyalahgunaan napza yang diberikan kepada orangtua dan masyarakat serta remaja itu sendiri oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi yaitu dengan adanya penyuluhan baik kepada orangtua, masyarakat dan lingkungan remaja.

Dengan adanya kerjasama antara Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan pihak CBN BAHANA dan BNK serta pihak Kepolisian dalam pencegahan penyalahgunaan Napza di hampir setiap kelurahan dapat menghindari

terjerumusny remaja pada hal-hal negatif tersebut sehingga remaja dapat bertindak sesuai dengan norma atau aturan Negara dan bertanggung jawab terhadap diri sendiri, agama dan orang lain.

### **3. Penyalahgunaan Napza**

Penyalahgunaan Napza merupakan pemakaian yang bukan untuk tujuan pengobatan atau yang digunakan tanpa mengikuti aturan atau pengawasan dokter, digunakan secara berkali-kali, kadang-kadang atau terus menerus, seringkali menyebabkan ketagihan atau ketergantungan baik secara fisik/jasmani maupun mental emosional sehingga menimbulkan gangguan fisik, mental-emosional dan fungsi sosial. Yang merupakan lingkungan dari Napza ialah Narkotika, Psikotropika dan Zat adiktif lainnya yang dapat membuat seseorang ketergantungan. Penyebab penyalahgunaan Napza sangat kompleks akibat interaksi antara faktor yang terkait dengan individu, faktor lingkungan dan faktor tersediannya zat (Napza). Yang mempengaruhi terjadinya penyalahgunaan Napza adalah sebagai berikut<sup>16</sup> :

#### **a. Faktor Individu**

Kebanyakan penyalahgunaan Napza dimulai atau terdapat pada masa remaja sebab remaja mengalami perubahan biologik, psikologik maupun sosial yang pesat sehingga merupakan individu yang rentan.

---

<sup>16</sup> Pengenalan Masalah Psikososial, Departemen RI, 2002, hal 18-20.

b. Faktor Lingkungan

Faktor lingkungan meliputi faktor keluarga dan lingkungan pergaulan baik disekitar rumah, sekolah, teman sebaya maupun masyarakat.

Remaja yang telah menjadi korban penyalahgunaan Napza ini perlu dilakukan terapi dan rehabilitasi. Tujuan dari terapi dan rehabilitasi :

- a. Abstinensia atau menghentikan sama sekali penggunaan Napza
- b. Pengurangan frekuensi dan keparahan relaps (kekambuhan).
- c. Memperbaiki fungsi psikologi dan fungsi adaptasi sosial.

Pencegahan Napza dapat dilakukan melalui beberapa cara, yaitu <sup>17</sup> :

a. Berbasis Keluarga

- Mengasuh anak dengan baik
- Ciptakan suasana yang hangat dan bersahabat dirumah
- Luangkan waktu untuk kebersamaan
- Orangtua menjadi contoh yang baik
- Kembangkan komunikasi yang baik
- Mengerti dan menerima anak sebagaimana adanya
- Memperkuat kehidupan beragama, terutama nilai moral dalam agama
- Orang tua memahami masalah yang timbul agar dapat berdiskusi dengan anak :
  - Mengetahui dan memahami bahaya penyalahgunaan Napza

---

<sup>17</sup> Ibid, hal 24-26.

- Mengetahui cirri anak yang mempunyai resiko tinggi untuk menyalahgunakan Napza
- Mengetahui gejala anak yang sudah menyalahgunakan Napza
- Meminta pertolongan tenaga ahli, bila masalahnya tidak dapat diatasi sendiri
- Apa yang adapat dilakukan di lingkungan sekolah untuk mencegah penyalahgunaan Napza

b. Berbasis Sekolah

Upaya terhadap siswa, antara lain :

- Memberikan pendidikan kepada siswa tentang bahaya dan akibat dari penyalahgunaan Napza
- Melibatkan siswa dalam perencanaan pencegahan dan penanggulangan penyalahgunaan Napza di sekolah
- Melatih siswa :
  - menolak tawaran pemakaian Napza
  - membentuk citra diri yang positif, mengatasi stress dan menyelesaikan masalah, mengembangkan keterampilan untuk tetap bebas dari pemakaian Napza/rokok
  - cara berkomunikasi yang baik, cara mengemukakan pendapat dengan asertif dan keterampilan sosial serta keterampilan hidup lainnya
- Menyediakan pilihan kegiatan yang bermakna bagi siswa (kegiatan ekstra kurikuler) sehingga mereka tidak terjerumus pada kegiatan negatif

- Meningkatkan kegiatan konseling yang dilakukan oleh guru BK (Bimbingan Konseling) untuk membantu menangani masalah yang terjadi pada siswa
- Membantu siswa yang telah menyalahgunakan Napza, sehingga ia tidak merasa disingkirkan oleh guru atau teman-temannya
- Penerapan kehidupan beragama dalam kegiatan sehari-hari.

Upaya untuk mencegah peredaran Napza di sekolah :

- Razia dengan cara sidak (inspeksi mendadak)
- Melarang orang yang tidak berkepentingan masuk ke lingkungan sekolah
- Melarang siswa keluar lingkungan sekolah pada jam pelajaran tanpa izin guru
- Membina kerja sama yang baik dengan berbagai pihak terkait
- Meningkatkan pengawasan sejak siswa datang sampai pulang

Upaya untuk membina lingkungan sekolah :

- Menciptakan suasana yang sehat dengan membina hubungan yang harmonis antar pendidik-anak didik-orangtua
- Mengembangkan proses belajar mengajar yang mendukung terbentuknya remaja yang mandiri
- Mengupayakan kehadiran guru secara teratur di sekolah

### c. Berbasis Masyarakat

Upaya pencegahan yang dilakukan :

- Memperbaiki kondisi lingkungan, penataan kota dan tempat tinggal yang dapat menumbuhkan keserasian antara manusia dengan lingkungannya
- Menumbuhkan perasaan kebersamaan melalui pembinaan tempat tinggal
- Memberikan penyuluhan kepada masyarakat tentang penyalahgunaan Napza
- Memberikan penyuluhan tentang hukum yang berkaitan dengan Napza
- Melibatkan semua unsur di masyarakat dalam melaksanakan pencegahan dan penanggulangan penyalahgunaan Napza.

## 4. Evaluasi Program

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja sebuah kebijakan atau program. Sebuah kebijakan atau program harus diawasi dan salah satu mekanisme pengawasan yang dilakukan yaitu dengan adanya evaluasi kebijakan tersebut. Evaluasi memegang peranan penting karena hasil evaluasi menentukan sejauh mana tujuan dapat dicapai. Evaluasi diperlukan sebagai upaya untuk mengetahui pelaksanaan program yang mempengaruhi faktor keberhasilan ataupun faktor kegagalan. Evaluasi memiliki beberapa tujuan, seperti :

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan, sehingga akan diketahui tingkat pencapaian program tersebut setelah diimplementasikan
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan

- c. Untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan yang terjadi antara tujuan dan sasaran dengan tingkat pencapaian target.
- d. Mengetahui kelebihan dan kekurangan kebijakan tersebut.

Evaluasi dapat dibedakan menjadi 2 yaitu : evaluasi sumatif dan evaluasi formatif<sup>18</sup>. Evaluasi sumatif merupakan studi yang disusun untuk memperkirakan hasil (produk) dari program yang telah ditetapkan. Sedangkan evaluasi formatif lebih menekankan pada perbaikan suatu program meskipun program tersebut masih dijalankan dan berubah. Evaluasi merupakan upaya untuk mengetahui apakah ada hubungan atau kaitan antar program tertentu dengan program yang lainnya<sup>19</sup>. Terkadang evaluasi dilakukan untuk mendukung suatu program yang sedang berjalan dan untuk meneliti agar program tersebut terhindar dari penyimpangan dan pengurangan aktifitasnya. Evaluasi program harus mengumpulkan informasi yang valid, informasi yang dapat dipercaya, informasi yang berguna untuk program yang dievaluasi<sup>20</sup>. Evaluasi program memiliki 4 fungsi yaitu<sup>21</sup> :

1. Eksplanasi, menggambarkan realitas pelaksanaan program yang digunakan membuat generalisasi tentang hubungan berbagai dimensi yang diamati.
2. Kepatuhan, menggambarkan tindakan para pelaku kebijakan program tersebut.
3. Auditing, untuk mengetahui apakah output kebijakan tepat sasaran dan ada tidaknya penyimpangan yang terjadi.

---

<sup>18</sup> Sugiyono, *Dasar-dasar Evaluasi Proyek*, 1994, hlm 5.

<sup>19</sup> Bryant dan White, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, 1982, hlm 194.

<sup>20</sup> Tayibnapi, Yusuf, Farida. DR, *Evaluasi Program*, 2000, hlm 9.

<sup>21</sup> Nugroho D, Riant, *Kebijakan Publik*, 2003, hlm 186-187.

4. Akunting, menggambarkan seberapa jauh dampak program yang ditimbulkan.

Di dalam mengevaluasi suatu program, peneliti harus dapat menentukan faktor tertentu sehingga program itu dapat dikatakan berhasil atau tidak, mendekati tujuan atau tidak. Dalam mengevaluasi kebijakan terdapat 2 ( dua ) hal yang berhubungan erat yaitu tujuan dan kriteria. Tujuan ( goals ) merupakan sasaran yang akan dicapai dalam sebuah kebijakan, baik dinyatakan dalam global maupun angka-angka. Sedangkan faktor memastikan bahwa tujuan yang ditetapkan sebelum itu dapat tercapai secara memuaskan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program, terdiri dari <sup>22</sup> :

1. Efektifitas

Efektifitas merupakan cerminan apakah hasil program yang diinginkan telah tercapai dan dimana program tersebut dapat tepat guna atau tepat manfaatnya.

2. Efisiensi

Merupakan seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan serta seberapa besar cost atau biaya dan energi yang dikeluarkan.

3. Kecukupan

Kecukupan disini merupakan seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah yang ada dalam kebijakan.

---

<sup>22</sup> William. N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 1999, hal 610.

#### 4. Pemerataan

Pemerataan berguna untuk melihat apakah biaya dan manfaat telah didistribusikan secara merata kepada kelompok masyarakat.

#### 5. Responsivitas

Responsivitas guna untuk menilai apakah hasil kebijakan memuat preferensi atau nilai kelompok dan memuaskan mereka.

#### 6. Ketepatan

Yaitu apakah hasil yang dicapai bermanfaat atau memiliki nilai.

Keberhasilan pencapaian tujuan program dipengaruhi oleh faktor-faktor lingkungan yang dapat diidentifikasi sebagai faktor-faktor kunci keberhasilan. Evaluasi program yang baik memiliki syarat pokok, yaitu : tujuannya untuk meningkatkan kinerja kebijakan; harus mampu untuk menjaga jarak antara pembuat, pelaksana dan target kebijakan; prosedur evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi<sup>23</sup>.

## **F. DEFINISI KONSEPSIONAL**

### **1. Organisasi Pemerintah Daerah**

Organisasi pemerintah daerah merupakan bagian dari unsur Negara yang berada dibawah Pemerintah Pusat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola serta memberdayakan sumber daya yang dimiliki. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan sebuah lembaga atau

---

<sup>23</sup> Opcit, Nugroho D, Riant, *Kebijakan Publik*, 2003, hlm 200.

organisasi pemerintahan yang ada dan dengan pengawasan dari pemerintah pusat.

## **2. Pembinaan Remaja**

Pembinaan remaja merupakan proses mendidik anak yang menjelang dewasa untuk dapat berusaha. Pembinaan dapat dilakukan mulai dari keluarga, lingkungan dan pergaulan. Pembinaan diarahkan dalam beberapa aspek<sup>24</sup> :

- a. Pembinaan mental dan kepribadian beragama
- b. Pembinaan mental idiologi negara yakni pancasila
- c. Pembinaan kepribadian yang wajar untuk mencapai pribadi yang stabil
- d. Pembinaan ilmu pengetahuan
- e. Pembinaan keterampilan khusus
- f. Pengembangan bakat-bakat khusus

## **3. Penyalahgunaan Napza**

Penyalahgunaan Napza dapat terjadi pada remaja yang dikarenakan adanya pengaruh lingkungan disekitarnya. Penyalahgunaan diartikan sebagai adanya penggunaan atau pemakaian obat-obatan yang dilakukan secara terus menerus sehingga berdampak ketergantungan. Napza merupakan obat-obatan yang terdiri dari Narkotika, Psikotropika dan Zat adiktif yang dapat menimbulkan efek negatif pada remaja dan anak-anak. Penyalahgunaan Napza dapat memberikan faktor yang sangat kompleks karena dapat menimbulkan gangguan fisik, mental-emosional dan fungsi sosial. Oleh sebab itu, bagi penyalahgunaan Napza dilakukan terapi dan rehabilitasi dengan bantuan dan

---

<sup>24</sup> Opcit, Willis.Sofyan.Drs, *Problema Remaja dan Pemecahan Masalahnya*, 1993 hlm 83.

dukungan dari Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi beserta dari Kepolisian dan Rumah Sakit.

#### **4. Evaluasi Program**

Evaluasi merupakan mekanisme yang berkenaan dengan penilaian atau proses untuk menentukan sejauh mana hasil yang dicapai dari sebuah kebijakan. Evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang sesuatu dan informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan. Program merupakan sesuatu yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Evaluasi program merupakan mekanisme penilaian terhadap suatu program yang telah diimplementasikan untuk mencapai tujuan dari sebuah kebijakan.

#### **G. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi Operasional adalah cara mengukur atau melihat suatu variabel sehingga peneliti dapat terarah dengan baik dan jelas. Definisi operasional dapat diartikan sebagai petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variabel. Definisi operasional yang digunakan sebagai berikut :

1. Evaluasi Program Pembinaan Remaja, yang meliputi :
  - a. Isi dan tujuan program
  - b. Jenis pembinaan yang dilakukan terhadap remaja
  - c. Metode yang digunakan dalam pembinaan remaja
2. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi efektifitas evaluasi program pembinaan remaja :
  - a. Pemerintah

Ketidaksiapan pihak Pemerintah dalam melakukan pembinaan remaja penyalahgunaan Napza, sehingga sering terjadi kebocoran untuk melakukan sidak Napza, dengan demikian sidak tersebut memberikan hasil yang nihil. Pihak Pemerintah sebagian ada yang kurang memahami tentang penyalahgunaan Napza.

b. Masyarakat

Keterlibatan masyarakat yang kurang pro aktif dalam memberikan laporan sehingga terkesan kurang mendukung, karena masyarakat menganggap jika memberikan laporan penyalahgunaan Napza di lingkungan mereka berarti aib bagi lingkungan tersebut.

c. Remaja

Remaja ( kader anti Napza ) yang terlibat untuk memberikan penyuluhan atau sosialisasi mengenai bahaya penyalahgunaan Napza kepada remaja lainnya dianggap hal yang biasa atau terkadang dianggap sok tahu, sehingga sosialisasi antar remaja sangat kurang.

d. Pendapat para ahli

Menurut William. N. Dunn, faktor yang mempengaruhi keberhasilan program : Efektifitas, Efisiensi, Kecukupan, Pemerataan, Responsivitas dan Ketepatan.

## **H. METODE PENELITIAN**

Penelitian merupakan suatu usaha yang dilakukan untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran dari sebuah pengetahuan dengan

menggunakan metode ilmiah. Pemilihan metode dan instrument sangat ditentukan oleh beberapa hal yaitu :

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dilakukan merupakan Penelitian Evaluatif. Penelitian Evaluatif merupakan penelitian yang dilakukan atau yang berorientasi untuk memberikan penilaian mengenai kesesuaian antara kondisi yang diharapkan dengan kondisi yang dihasilkan atau untuk melihat berhasil tidaknya sebuah program yang dilakukan.

### **2. Unit Analisis**

Penelitian ini dilakukan di lokasi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta dengan mengambil data mengenai program yang dilakukan untuk pembinaan remaja. Unit analisisnya mencakupi stakeholders yang terlibat dalam upaya pembinaan remaja ini.

### **3. Data dan Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Data primer didapatkan secara langsung dari penelitian yang berupa keterangan-keterangan dari Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta tersebut.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pendukung dari penelitian yang dilakukan dan berupa informasi-informasi, dokumentasi, buku-buku dan tulisan ilmiah serta data-data mengenai pembinaan remaja di Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk periode 2006-2007.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan informasi mengenai keberadaan konsep penelitian yang diperoleh dari unit analisis. Untuk evaluasi program, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

##### 1. Observasi

Observasi dilakukan untuk melihat keadaan dengan pengamatan secara langsung yang berkaitan dengan program pembinaan remaja oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

##### 2. Wawancara

Wawancara dilakukan agar peneliti mendapatkan informasi yang lebih jelas. Tujuan dari wawancara ini untuk mengumpulkan informasi dan data-data yang diberikan oleh informan berkaitan dengan program yang diteliti.

Subjek yang diwawancarai adalah :

- a. Kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta
- b. Kepala Bidang Bantuan dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial
- c. Staf Bagian Data
- d. Remaja Kader Anti Napza.

### 3. Dokumentasi

Metode ini diperlukan untuk mengumpulkan data tertulis, seperti buku-buku tentang pendapat, teori-teori, data statistik, laporan penelitian, peraturan dan lain sebagainya yang berhubungan dengan masalah penelitian. Data yang diterima digunakan untuk melengkapi analisis dan memperkuat kesimpulan dari hasil penelitian tersebut.

### **5. Teknik Analisis Data**

Desain penelitian adalah penelitian evaluasi model single program untuk mengetahui perubahan kondisi sebelum dan sesudah pelaksanaan program pembinaan remaja tersebut. Keberhasilan atau tidaknya program tersebut, dapat dilihat dari peningkatan kualitas SDM yang terlibat ( remaja yang terlibat ) dan tidak adanya kendala yang besar dalam pelaksanaan program itu. Peneliti juga ingin memaparkan realitas pelaksanaan program yang bisa digunakan untuk menggeneralisir pola-pola hubungan dari berbagai realitas yang diamati.