

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Krisis multidimensi yang melanda negeri ini semenjak 1997 ternyata hingga kini belum bisa teratasi. Berbagai kehidupan bangsa seakan menjadi persoalan yang tidak pernah dapat terselesaikan, kendatipun tampak pemerintahan telah berganti berulang kali. Salah satu akses dari krisis bidang sosial adalah tidak terpenuhinya hak dan kewajiban anak untuk tumbuh dan berkembang secara wajar. Secara nyata fenomena yang bisa kita saksikan adalah bertambahnya jumlah anak jalanan. Anak – anak yang semestinya hidup dalam asuhan keluarga untuk mendapat kasih sayang dari keluarganya. Anak-anak adalah penerus dan pewaris masa depan bangsa, dengan terpaksa harus meninggalkan orang tua dan rumahnya untuk menghidupi dirinya sendiri. Keberadaan mereka disatu sudut kota dari tahun ketahun diperkirakan semakin meningkat jumlahnya dan tidak saja menyebar dikota-kota besar, tetapi juga telah merambah dikota–kota kecil.

Menurut Departemen Sosial<sup>1</sup>([www.depsos.go.id](http://www.depsos.go.id)), pada tahun 1999 jumlah anak jalanan sekitar 39.861 orang, tahun 2002 sebanyak 94.674, dan pada tahun 2004 jumlah anak jalanan menjadi 98.113 orang. Tahun 1980-an anak jalanan berjumlah 125.000 orang. Jumlah ini diperkirakan sudah mencapai 1,5 juta orang (Kompas, 24 Juli 2004).<sup>2</sup> Data terakhir yang dilansir Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan angka 154.861 jiwa pada tahun 2007, yang menurut Komisi

---

<sup>1</sup> [www.depsos.go.id](http://www.depsos.go.id), 2008

<sup>2</sup> [www.kompas.com](http://www.kompas.com), Komisi III DPR RI, anak jalanan, artikel dalam Kompas, 24 Juli 2004

Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA), hampir separuhnya berada di Jakarta. Sisanya tersebar ke kota-kota besar lainnya seperti Medan, Palembang, Batam, Serang, Bandung, Yogyakarta, Surabaya, Malang dan Makasar.<sup>3</sup>

Kenyataan ini menunjukkan bahwa kota Yogyakarta termasuk salah satu kota yang rentan dengan persoalan anak jalanan. Keberadaan dan kecenderungan terjadinya peningkatan jumlah anak di kota ini tidak dapat di pisahkan dari kondisi geografisnya yang berada di jalur persimpangan lalu lintas kota-kota besar di pulau Jawa sehingga mudah untuk di jangkau baik sebagai daerah tujuan maupun sekedar sebagai tempat persinggahan sementara. Sikap masyarakat Yogyakarta yang sangat *Permissive* terhadap anak jalanan juga menjadi faktor pendukung yang menyumbang merebaknya anak jalanan di kota ini, membuat mereka betah bermukim dan memberi peluang bagi anak - anak untuk turun kejalan. Kemudahan dalam mengais rezeki di jalan juga menjadi daya tarik yang melahirkan fenomena ikut turunnya anak-anak kampung yang ada diwilayah kota Yogyakarta ke jalanan. Kondisi ini diindikasikan dengan banyaknya anak jalanan setelah waktu pulang sekolah. Daya tarik jalanan tersebut sering pula dimanfaatkan orang tua untuk mengeksploitasi anak-anak sebagai pencari nafkah keluarga.

Perlakuan yang kurang berprrikemanusiaan dalam penertiban anak jalanan dan pengasingan tersebut sesungguhnya merupakan bentuk perlakuan yang tidak adil dari pemerintah dan masyarakat. dalam hal ini di anggap tidak mampu melaksanakan amanat dalam pasal 34 ayat 1 UUD 1945. ayat dalam pasal ini

---

secara jelas menyebutkan bahwa “*fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh Negara*“<sup>4</sup>. Namun dalam prakteknya di pandang telah melalaikan pasal ini, sehingga menimbulkan berbagai masalah sosial yang tidak pernah tertangani secara tuntas. Anak jalanan menjadi salah satu imbas dari kebijakan pemerintah yang di langgar sendiri oleh Negara.<sup>4</sup>

Pemenuhan tumbuh kembang anak menjadi komitmen setiap bangsa, baik pemerintah maupun masyarakat. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945, UU No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 Tentang pengesahan *Convention The Riught Of The Child* (Konvensi Tentang Hak-hak Anak).

Menjadi anak jalanan bukanlah sebagai pilihan yang menyenangkan melainkan keterpaksaan yang harus mereka terima karena adanya sebab tertentu. Pada saat ini keberadaan anak jalanan dirasa bukan merupakan pemandangan yang aneh lagi. Hampir disetiap sudut kota kita kerap menjumpainya, oleh karena itu kalau kita menelusuri kehidupan anak jalanan, kita akan menyaksikan persoalan yang sangat kompleks yang terkadang sulit dipahami dengan logika. Walaupun anak jalanan sangat rentan terhadap perkembangan fisik mereka, akan tetapi pada kenyataannya saat ini jalanan sebagai salah satu tempat tinggal alternatif yang sangat menarik bagi mereka (anak jalanan). Kehidupan anak jalanan sarat dengan masalah walaupun jalanan itu mampu menghidupi anak jalanan, karena jalanan tempat mereka mencari nafkah.

---

<sup>4</sup> “*Undang-Undang Dasar 1945*” Pasal 18, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999, hal 13

Penanganan masalah anak jalanan sesungguhnya bukan saja menjadi tanggung jawab salah satu pihak saja, tetapi merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, LSM dan masyarakat secara keseluruhan. Persoalannya, selama ini aksi-aksi penanganan anak jalanan masih kurang terencana dan terintegrasi secara baik. Akibatnya efektivitas penanganan menjadi tidak maksimal.

Salah satu bentuk penanganan anak jalanan adalah melalui pembentukan rumah singgah sebagai perantara anak jalanan dengan pihak-pihak yang akan membantu mereka. Rumah singgah merupakan proses informal yang memberikan pusat realisasi anak jalanan terhadap sistem nilai dan norma.

Kita tahu bahwa paradigma pemerintah kini telah mengalami pergeseran dari *government* ke *governance* sehingga tidak saja di pandang sebagai institusi pemerintah semata melainkan juga menurut ketertiban *stakeholder* lainnya seperti legislatif, swasta dan volunteer termasuk keterlibatan masyarakat. Dengan demikian dalam upaya mengatasi permasalahan yang ada di masyarakat, tidak saja pemerintah yang harus selalu menyelesaikan sendiri. Tanggung jawab pemerintah adalah selaku fasilitator sekaligus mendorong partisipasi masyarakat agar turut berperan aktif secara sadar dalam pemerintahan (*governance*). Paradigma ini juga sejalan dengan konsep “*reinventing government*” bahwa tugas pemerintah

*government*). Tetapi lebih di arahkan kepada pembuatan kebijakan hukum, memimpin, dan mengarahkan masyarakat.<sup>5</sup>

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas penulis bermaksud membahas secara tuntas tentang

1. Bagaimanakah Peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Penanganan Anak Jalanan?
2. Bagaimanakah Peran LSM (rumah singgah Ahmad Dahlan) dalam Penanganan Anak Jalanan?

## **C. KERANGKA DASAR TEORI**

### **C.1. Pemerintah dan LSM**

#### **C.1.1. Konsep Tentang Pemerintah**

Pemerintah secara umum dimaksudkan sebagai personil dari, baik elite maupun birokrasinya, berbicara tentang pemerintah tidak bisa dilepaskan dari keberadaan Negara, dalam tinjauan pemerintahan, menjadi organisasi yang tertinggi dan mencakup pengertian yang paling luas. Sedangkan pemerintah berikut kondisi strukturalnya merupakan komponen Negara yang paling penting.

Sangatlah penting untuk mengemukakan teori tentang sebagai sebuah *setting* untuk membawa kita pada suatu persoalan pokok dalam pemerintahan. Yaitu dalam hubungannya dengan elemen – elemen dalam sebuah (dalam hal ini

<sup>5</sup> Osbon dan Gaebler dalam Sarundajang, Pemerintah Daerah di Berbagai Tinjauan Khusus

nantinya adalah Lembaga Swadaya Masyarakat). Sebagaimana dijelaskan Arief Budiman dalam teori Negara, secara singkat terdapat tiga kelompok teori tentang , yaitu :

1. Teori Instrumental
2. Teori Struktural
3. Teori Negara Sebagai Kekuatan Mandiri

Teori Instrumental menyebut Negara *sebagai alat* dalam artian bahwa sesungguhnya Negara tidak lebih sekedar alat kekuasaan yang menguasai . Teori yang banyak dianut kaum pluralis ini lebih melihat Negara sebagai sebuah arena tempat pertarungan antara kekuatan – kekutan yang ada di masyarakat. Akibatnya kebijakan Negara hanya merupakan resultan dari kekuatan - kekutan yang ada tersebut. Kaum pluralis menekankan adanya sistem politik yang demokratis, yang memungkinkan semua kelompok yang ada di masyarakat saling bersaing untuk menguasai Negara. Sebaliknya kaum Marxis Klasik yang juga menganut teori ini mengasumsikan bahwa Negara hanya merupakan sebuah alat bagi kelas yang dominan dan menjadi pertarungan antara kaum borjuisi (para pemilik modal) dengan kaum proletar (kaum tani dan pekerja).

Teori kedua yakni *teori structural tentang Negara*, menganggap bahwa Negara memiliki kemandirian meskipun sifatnya relatif. Kemandirian lahir karena terjadinya konfigurasi kekuatan yang ada di masyarakat. Relatifitas kemandirian bukan Karena dibentuk oleh Negara, melainkan lebih dikarenakan sebagai hasil dari perubahan struktur. Seperti pada teori Negara bonapartis, meskipun Negara

yang memungkinkan terjadinya kemandirian Negara tersebut. Teori O'Donnell tentang Negara OB (Otoriter Birokrasi) dan teori Evans tentang persekutuan segitiga, dapat dimasukkan dalam kubu teori struktural. Dalam teori ini, kemandirian Negara lahir sebagai imbas dari tuntutan – tuntutan tahap industrialisasi, sehingga dibutuhkan aliansi – aliansi baru antara Negara dan kekuatan – kekuatan sosial politik dan sosial ekonomi yang ada, baik nasional maupun internasional.

Teori ketiga lebih memosisikan Negara sebagai sebuah kekuatan mandiri. Dalam teori ini Negara menjadi subjek yang mempunyai kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan kekuatan-kekuatan social yang ada. Keberhasilan Negara untuk memperjuangkan kepentingannya tergantung dari komposisi dan konfigurasi kekuatan-kekuatan yang ada, baik dalam lingkup nasional maupun internasional. Negara dan kekuatan-kekuatan social yang ada menjadi actor yang saling berkompetisi untuk melayani kepentingannya, sehingga peran Negara menjadi relative aktif.

Dalam teori Negara juga disebutkan bahwa Negara pada dasarnya melayani kepentingan dari kelompok yang dominan dalam masyarakat. Hal ini karena Negara merupakan alat dari kelompok dominant atau karena secara struktural, eksistensi Negara tergantung pada keberhasilan kelompok ini. Untuk mendapatkan legitimasi bagi perannya yang berpihak pada kelas dominan ini.

Dalam teori ini, keberhasilan kelompok yang diuntungkan dapat mengesampingkan perannya

dan Negara meskipun berpihak pada kelompok tertentu tetapi mendapat dukungan dari mayoritas rakyatnya.<sup>6</sup>

Negara sebagaimana di jelaskan Grenberg dalam Arief Budiman memiliki aspek penting yaitu : *Negara sendiri, rezim, kebijakan dan pemerintah*. Negara merupakan sistem kekuasaan untuk suatu tujuan tertentu, yaitu penguasaan sumber daya ekonomi politik. Adapun rejim diartikan prinsip – prinsip, norma – norma, aturan – aturan dan prosedur pengambilan keputusan yang dianut oleh penguasa sebuah Negara. Kebijakan merupakan keputusan – keputusan publik yang diambil oleh Negara dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi (pemerintah).<sup>7</sup>

Pemerintah mengandung pengertian sebagai lembaga eksekutif Negara yang meliputi aparat birokrasi teknis (birokrasi dalam pengertian sempit) maupun politisi dan negarawan yang menjadi pucuk pimpinan lembaga – lembaga Negara. Pemerintah merupakan aspek personil dan faktor manusia dari Negara.<sup>8</sup>

Dalam melakukan peranannya, setidaknya ada dua peran yang bisa dilakukakan oleh Negara atau pemerintah. *Pertama*, Peran maksimalis, yang menghasilkan otoriter dengan desain birokrasi yang otoritarian. Otoritaian sendiri diberi pengertian sebagai *a political system in wich a leader or a small group exercise power without formal limit*. Adapun asumsi – asumsi yang melahirkan pilihan atas peran maksimalis ini adalah : intervensi terhadap kehidupan individu diperlukan karena intervensi dianggap menjamin tercapainya stabilitas nasional, dan stabilitas sosial serta perdamaian merupakan prasyarat bagi tumbuhnya

---

ekonomi yang ada akhirnya dan memakmurkan rakyat. *Kedua*, peran minimalis, yang menghasilkan liberal dan mengembangkan desain birokrasi *good governance*. Asumsi peran ini adalah bahwa intervensi terhadap kehidupan individu harus diminimalisasi, intervensi akan akan mengurangi kebebasan individu, dan mengganggu mekanisme pasar termasuk pertumbuhan ekonomi.<sup>9</sup>

Berkaitan erat dengan peran Negara diatas, salah satu diskursus penting yang menarik untuk diulas dalam konteks relasi antara masyarakat dan Negara adalah terlalu eksekutif dan hegomoniknya peran terhadap rakyat. Akibatnya kemampuan inisiatif serta kreatifitas rakyat untuk melakukan aktualisasi dirinya secara wajar dan proposional dalam kontek *civil society* menjadi hilang dan bahkan mati. Peran Negara selama ini ternyata terlalu maksimalis, terlalu jauh mencampuri “domain – domain rakyat“. Sebuah domain atau wilayah yang semestinya dapat dikelola oleh rakyat tanpa intervensi Negara. Akibatnya kemudian adalah, lahirnya sistem otoriter yang dikembangkan melalui penataan Negara. Budaya demokrasi yang partisipatif dan emansipatif pada masyarakat luas menjadi tidak berkembang. Demokrasi hanya menjadi simbol tanpa makna, hiasan tanpa esensi nyata.

Adanya dominasi Negara semacam ini muncul dengan dijustifikasi oleh suatu asumsi pemikiran tentang kedaulatan Negara atas rakyat sebagaimana yang telah dikembangkan oleh Thomas Hobbes. Prinsip yang dianut dalam asumsi tersebut adalah, bahwa ketika rakyat telah menyerahkan kedaulatannya kepada Negara, maka ia harus siap diatur oleh Negara, karena Negara merupakan

---

organisasi kekuasaan penjamin kepentingan – kepentingannya secara umum, sebagaimana disepakati dalam perjanjian antara rakyat dengan penguasa Negara, ketika pertama kali Negara dibentuk. Negara dalam hal ini dipandang mempunyai kekuasaan absolut terhadap rakyatnya. Masalahnya kemudian adalah, benarkah Negara mempunyai kekuasaan absolutisme sehingga berhak memperlakukan rakyatnya sendiri secara sepihak ?

Terhadap pertanyaan ini Jhon Locke memberikan jawaban dengan mengatakan bahwa kekuasaan Negara adalah terbatas, dan batasan kekuasaan Negara adalah sejauh mana Negara mampu mengayomi atau tidak ekspansif terhadap hak – hak asasi manusia sebagai warga Negara, yang melekat pada diri manusia sejak ia lahir. Hak – hak asasi yang alamiah meliputi hak atas kehidupan, hak atas kemerdekaan, dan hak atas milik pribadi.

Menurut Jhon Locke, sebuah masyarakat ideal adalah jika hak – hak alamiah ini tidak dilanggar oleh Negara, bahkan Negara diharapkan dapat menjaga dan memberdayakan hak – hak tersebut jika Negara melakukan perampasan terhadapnya, maka ia dianggap tidak sah dan akan kehilangan legitimasi, karena telah menyimpang dari tujuan pendiriannya, yakni untuk melindungi kepentingan hak-hak alamiah warganya.<sup>10</sup>

Dari uraian Jhon Locke tersebut setidaknya bisa disimpulkan, bahwa kekuasaan Negara memang tidak mutlak adanya. Sifat kemutlakan itu ada dan bisa diukur sejauh mana kedaulatan yang diberikan rakyat kepada penguasa Negara tidak disalahgunakan menjadi alat untuk mengeliminasi atau mereduksi

---

<sup>10</sup> Arief Budiman, Op.Cit. hal. 28-29

hak – hak rakyat, tetapi lebih sebagai pemberi jaminan kepastiaan terhadap eksistensi hak – haknya, terutama yang menyangkut hak asasi.

Dengan demikian, dalam pemaknaan Negara versi paradigma Hobbesian dan Lockeian terdapat perbedaan mendasar. Hobbesian menempatkan posisi Negara terlalu hegemonik dan dominatif terhadap rakyatnya, yang pada titik ekstrimnya akan melahirkan sistem politik beraroma tiranik, konservatif, bahkan anti demokrasi. Sementara paradigma lockeian lebih menempatkan posisi Negara seperti “payung” akan mengayomi sekaligus melindungi hak-hak yang sudah ada dan secara inheren di miliki oleh rakyat melalui jaminan kepastian hukum. Dalam paradigma ini, sistem politik kenegaraannya kental dengan nuansa akomodatif, responsif, dan tentu saja demokratis.

Perbedaan ini membawa konsekuensi lebih lanjut pada pola interaksi antara masyarakat dan Negara, yaitu bahwa pada pola yang pertama, inisiasi untuk mendefinisikan hak – hak rakyat secara *authoritative* dikelola penuh oleh Negara tanpa melibatkan rakyat sama sekali. Sementara pada pola kedua, rakyat diberi keleluasaan secara aktif untuk mendefinisikan sendiri hak – haknya untuk kemudian diakomodasi oleh Negara melalui peraturan hukum dan perundangan yang ada, karena Negara dalam hal ini dipandang eksistensinya sebagai pemegang supremasi hukum tertinggi. Peran Negara tidak lebih sebagai “mediator penyelesaian konflik” saja diantara berbagai kelompok kepentingan rakyat jika

ternyata dalam mendefinisikan hak – haknya tersebut muncul sengketa dikalangan rakyat itu sendiri.<sup>11</sup>

Secara historis dan empiris, di hampir semua belahan dunia, tak tekecuali Indonesia, dua paradigma ini selalu berebut pengaruhnya satu sama lain. Ketika suatu Negara sistem politiknya berwatak *authoritarianism*, maka hampir dipastikan model Hobbesianlah yang dijadikan panduan dalam mengatur pola relasi antara masyarakat dengan Negara demikian pula sebaliknya, jika sistem politik suatu maupun tingkat kedemokratisannya, maka mazhab Lockeian akan banyak digunakan sebagai panduan hubungan antara masyarakat dengan Negara.

### **C.1.2. Konsep tentang LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat)**

Istilah Lembaga Swadaya Masyarakat atau LSM muncul pada era 1980-an sebagai pengganti dari istilah *Non Government Organization* (NGO) atau *Voluntary Organizations*. LSM sebagai peristilahan baru dianggap lebih memiliki pengertian yang luas dan luwes dibandingkan dengan NGO atau Ornop (Organisasi Non Pemerintah) yang sering disalahartikan sebagai “Organisasi anti Pemerintah” (dari pihak pemerintah). Adapun yang menjadi faktor pembeda LSM dengan organisasi masyarakat lainnya adalah pada visi, misi dan orientasi yang keluar atau melebihi kepentingan staf atau anggotanya serta pada strategi atau cara-cara yang ditempuh dalam rangka mewujudkan tujuan tertentu.

Berkaitan dengan peran LSM dalam, diyakini bahwa dimasa sekarang maupun mendatang untuk mewujudkan kualitas pelayanan publik yang lebih baik

tidak cukup hanya mengandalkan pada birokrasi publik atau pemerintah. Selama ini kita melihat pelayanan publik ataupun pelayanan sosial yang disediakan oleh birokrasi memang relatif murah, namun demikian kualitasnya juga tidak sebaik yang disediakan oleh organisasi pasar. Keterlibatan aktor diluar birokrasi amat penting karena didorong oleh ketidakmampuan birokrasi untuk secara maksimal mencukupi semua kebutuhan masyarakat dalam berbagai tingkat. Untuk itulah perlu adanya hubungan kemitraan antara birokrasi, swasta dan LSM.

Korten menyebut LSM sebagai organisasi yang bukan milik pemerintah dan bukan untuk mencari keuntungan.<sup>12</sup> Devinisi tersebut lebih lanjut dibedakan lagi kedalam : organisasi sukarela (*Voluntary Organizations* atau VO), Organisasi Rakyat (*People's Organizations*) dan Kontraktor Pelayanan Umum (*Publik Service Kontraktor* atau PSC) dan organisasi non pemerintah "milik pemerintah (*Government NGO atau GONGO*) atau yang lebih dikenal LSM plat merah".<sup>13</sup>

Menurut Arif Budiman, analisis Korten tentang perbedaan VO atau PSC sangat menarik. Kedua organisasi bekerja untuk kepentingan masyarakat dan merupakan organisasi non pemerintah yang bekerja untuk mencari keuntungan. Perbedaannya adalah sumber kekuatan dan dananya. VO merupakan organisasi yang dibentuk oleh masyarakat, kekuatan dananya diperoleh masyarakat. Sedangkan PSC memperoleh kekuatan dari pemberi dana (*funding*). PSC hanya merupakan kontraktor yang dibuat oleh penyandang dana. Organisasi ini akan

---

<sup>12</sup> David C. Korten, menuju Abad ke-12, Tindakan Sukarela dan Agenda Global, terj. Tejasudhana, Sinar Harapan, Jakarta, hal. xvii

<sup>13</sup> -- Korten, 1993, hal. vxiii

selalu membuat proyek – proyek yang bersifat pelayanan terhadap masyarakat untuk ‘dijual’ kepada penyandang dana.<sup>14</sup>

Selain pengklarifikasian diatas, Ryker membuat kategori LSM kedalam empat kelompok besar yaitu :

- a. *Government Organized NGO's or DONGO's* atau “LSM plat merah”, yaitu NGO yang muncul karena dukungan baik dana maupun fasilitas pemerintah dan bertujuan untuk menyukseskan program pemerintah.
- b. *Donor Organized NGOs or DONGO's* yaitu NGO yang dibentuk kalangan lembaga donor multilateral maupun unilateral dengan mewujudkan program lembaga donor.
- c. *Autonomous or Independent NGOs*, yaitu NGO yang dibentuk, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, bersifat independent secara financial dan peduli terhadap persoalan sehari – hari masyarakat.
- d. *Foreign NGOs* yaitu perwakilan NGO luar negeri.<sup>15</sup>

Pengklasifikasian tersebut tidak persis kedalam beberapa pola utama yang terpisah. Kebanyakan adalah percampuran, suatu paduan dari beberapa unsur dalam satu palet, meskipun tetap ada pola atau identitas yang dominan. Seperti dalam hal pendanaan, cukup banyak LSM yang tidak saja mengandalkan dana mandiri, tetapi juga mendapatkan dukungan baik dari Negara donor (Funding) dan tidak menolak bantuan pemerintah.

Peran LSM sangat dibutuhkan dalam proses modernisasi suatu bangsa karena LSM juga melaksanakan pekerjaan seperti yang dilaksanakan oleh Negara

---

<sup>14</sup> -- Korten, 1993, hal. xviii

atau pemerintah terutama yang berkaitan dengan pembangunan serta menyangkut kepentingan umum seperti penyelenggaraan pendidikan pelayanan kesehatan, peningkatan pendapatan dan pemberdayaan masyarakat 'grass roots'. Dalam mengemban visinya, LSM memiliki karakteristik khusus sebagaimana pandangan Petter Hannam berikut yang tidak jauh berbeda dengan pendapat Siregar, yakni :

1. kedekatan dengan kaum miskin (terpinggirkan) dan keterbukaan organisasi yang memudahkan penyaluran informasi tinggi.
2. mempunyai staf yang bermotifasi tinggi ;
3. mempunyai efektifitas biaya dan bebas dari korupsi;
4. ukuran kecil, terdesentralisasi, luwes dan mampu menerima 'feedback' dari 'project' yang dipromosikan secara singkat dapat dikatakan bahwa LSM memiliki idealisme pendekatan pembangunan yang memihak pada rakyat.

Tujuan kegiatan LSM bersifat komplementer dengan program pembangunan pemerintah dan juga subsider yaitu manakala ada kekurangan dalam program formal. Disamping itu LSM dapat memberikan bantuan komunikasi dalam artian LSM bertindak sebagai penghubung antara rakyat dengan pemerintah.<sup>16</sup> Dengan melihat realitas bahwa swadaya, kemandirian, partisipasi dari masyarakat relatif masih kurang, tidak adanya sikap kritis, rendahnya taraf hidup, lemahnya sistem komunikasi personal, kurangnya wawasan transformatif, maupun lemahnya lembaga swadaya yang ada, maka LSM mencoba untuk membangun kekuatan sosial karena LSM meyakini bahwa sebenarnya masyarakat mempunyai potensi yang cukup untuk dikembangkan dan memiliki

<sup>16</sup> Kartjono, *Jaringan Kerja Antar LSM/LPSM, Laporan pertemuan LSM/LPSM SE - DIY*. Yogyakarta 1986, hal. 12

sumber daya yang memadai,<sup>17</sup> selanjutnya LSM pun mencoba bergerak melibatkan kekuatan masyarakat secara langsung untuk mencari solusi terhadap permasalahan masyarakat itu sendiri.

Untuk mencapai tujuan yang bersifat komplementer subsider maupun komunikatif, paling tidak ada lima peran yang dapat dilaksanakan agar dapat memenuhi fungsi sebagai pengembang keswadayaan masyarakat. Kelima peran tersebut adalah : sebagai pelaku pembangunan, sebagai fasilitator dan sebagai inofator. Kecenderungan penggunaan strategi yang ditetapkan oleh LSM adalah dengan melihat jenis orientasinya yang masing – masing oleh korten dibedakan dalam beberapa generasi yakni LSM generasi pertama, LSM generasi kedua, LSM generasi ketiga dan LSM generasi keempat.<sup>18</sup>

LSM Generasi Pertama merupakan lembaga sukarela untuk memberi bantuan dan santunan sosial, serta menjamin penyampaian jasa – jasa pokok bagi masyarakat dan kelompok miskin. LSM Generasi Kedua, bertujuan memperkuat keswadayaan lokal agar tidak terjadi ketergantungan. Semboyan LSM generasi ini adalah “*memberi kail, bukan sekedar ikan*”.<sup>19</sup> Adapun LSM generasi ketiga berorientasi kepada perjuangan perubahan kebijaksanaan dan kelembagaan yang menunjang inisiatif serta kontrol lokal. Adapun karakteristik LSM generasi ini adalah :

---

<sup>17</sup> -- Op. Cit, hal. 11

<sup>18</sup> Kortén, Dafid C. dalam Bonnie Setiawan, *ORNOP dalam Gerakan Masyarakat Sipil : Analisis Terhadap Reposisi ORNOP Pasca Rezim soeharto, Perjuangan Demokrasi dan Masyarakat Sipil Reposisi dan Peran Ornop/LSM di Indonesia*, INFID-Pustaka Pelajar Offset, Jakarta, 2000, hal 290

<sup>19</sup> Aswab Mahasin, “*NGOs and political Alternatives : Awaiting Suprises*” Background Makalah Seminar, pembangunan Masyarakat Desa yang Berorientasi Kerakyatan, Antara Mitos dan

*Membantu yang lemah, menjadi di satu pihak “ pembantu teknis ” dan pihak lain sebagai “ katalis ” untuk menggalang sumber daya financial maupun teknis yang dibutuhkan kaum miskin untuk perubahan nasibnya. Pada generasi III ini perhatian khusus di berikan kepada kebijaksanaan dan kerangka kelembagaan pembangunan<sup>20</sup>*

Kemudian pada tahun 1988 Korten menambahkan adanya LSM Generasi keempat yakni LSM yang diharapkan menjadi fasilitator gerakan kemasyarakatan. Secara ringkas LSM generasi ini adalah organisasi yang mengartikulasi gagasan yang bergetar dalam sanubari orang banyak atau dengan kata lain suatu gagasan yang waktunya sudah tepat.<sup>21</sup>

Perlu dikemukakan di sini bahwa kerancuan terhadap identitas dan watak LSM yang sering muncul karena adanya pandangan atas makna LSM yang berbeda. Pihak pemerintah sering menyebutnya sebagai “organisasi anti pemerintah“, Departemen Sosial menganggapnya sebagai “organisasi pelayan sosial“, kalangan mahasiswa atau masyarakat awam memandangnya sebagai “organisasi politik atau yang membawa muatan politik“. Kalangan yang melihatnya dalam perspektif sejarah mengidentikkan dengan “organisasi masa sebagaimana Budi Utomo, Syariat Islam atau Muhammadiyah“. Kaum intelektual-universitas lebih sering menilainya sebagai “organisasi oposisi“.

Berkaitan dengan peran LSM dalam Negara, diyakini bahwa dimasa sekarang maupun masa mendatang untuk mewujudkan kualitas pelayanan publik

---

<sup>20</sup> Adi Sasono, *Pembangunan Kerakyatan : Pokok Permasalahan dan Pilihan Kebijakan* Makalah Seminar, pembangunan Masyarakat Desa yang Berorientasi Kerakyatan, antara Mitos dan Realitas, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1989, hal. 13

yang lebih baik tidak cukup hanya mengandalkan pada birokrasi public atau pemerintah. Kita ketahui bahwa pemerintah memiliki keterbatasan, swastanisasi semakin merebak, demikian pula langkah deregulasi dan kebirokratisasi dalam segala sektor gencar dilakukan. Maka mau tidak mau aktor lain diluar birokrasi perlu mendapat perhatian dan turut mengambil bagian dalam tugas tersebut. Hal ini segaris dengan pendapat Ouchi bahwa sejarah umum pelayanan publik di suatu Negara dapat dipenuhi oleh tiga jenis organisasi pelayanan publik yakni, birokrasi, mekanisme pasar (Swastta) dan clan atau LSM.<sup>22</sup>

Selama ini kita melihat pelayanan publik ataupun pelayanan sosial yang di sediakan oleh birokrasi memang relatif murah, namun demikian juga kualitasnya tidak sebaik yang disediakan oleh organisasi pasar. Keterlibatan aktor diluar organisasi amat penting karena didorong oleh ketidakmampuan birokrasi untuk secara maksimal mencukupi semua kebutuhan masyarakat dalam berbagai tingkat. Untuk itulah perlu adanya hubungan kemitraan antara birokrasi, swasta dan LSM.

Birokrasi sedapat mungkin memusatkan perhatian kepada jenis-jenis lain yang termasuk dalam publik goods dan pelayanan yang memiliki eksternalitas yang tinggi. Semisal dalam bidang kesehatan adalah penyediaan imunisasi penuh, peningkatan gizi, pelayanan kesehatan masyarakat, pendidikan dan penelitian kesehatan masyarakat. Kemudian untuk jenis pelayanan kuratif terutama diperkotaan sebaiknya birokrasi mengurangi intervensinya karena pelayanan itu lebih banyak diminati masyarakat menengah keatas, sehingga seharusnya dapat diserahkan kepada sektor swasta. Sementara itu LSM juga sebaiknya dilibatkan

dalam pelayanan kesehatan terutama pelayanan masyarakat seperti untuk daerah terpencil yang mungkin akan lebih efisien kalau di serahkan pada sektor ini. Birokrasi bisa memberikan fasilitas atau membayar LSM untuk melakukan berbagai jenis pelayanan tertentu yang semestinya dilakukan oleh birokrasi.<sup>23</sup>

Dalam langkah selanjutnya LSM diharapkan juga mampu memobilisasi kekuatan masyarakat sebagai kekuatan sosial untuk membangun dan memberdayakan dirinya sendiri, lembaga dan para professional menawarkan 'pelayanan' masyarakat. Kepedulian berbeda dengan pelayanan. kepedulian adalah kehangatan manusiawi dari seorang kawan sejati; kepedulian adalah dukungan dari orang-orang yang dicintai sebagai suatu keluarga dalam menanggulangi tragedy; kepedulian adalah tangan yang lembut dari seorang penolong ketika seorang terbaring ditempat tidur (Mc Knight dalam Osborne dan Gaebler).<sup>24</sup>

Dapat dipahami bahwa LSM sebagai bagian dari *civil society* merupakan sektor penting dalam pelayanan umum yang mempunyai peran sangat signifikan dalam penguatan masyarakat. LSM tidak hanya menjadi lembaga pemanfaat atau penangkap tumpahan uang ketika pemerintah mengucurkan dana dalam program pelayanan sosial disaat krisis, tapi juga berperan dalam bagaimana masyarakat menjadi orang yang berani merumuskan dirinya sendiri dan memperjuangkan serta turut menyelesaikan persoalan yang ada ditengah-tengah mereka.

---

<sup>23</sup> Agus Dwiyanto, A. Pramusiarto dan Yuyun Purbokusuma, *Kinerja Organisasi Pelayanan Publik I DIY dan Jawa Tengah*, Laporan Penelitian, UGM, Yogyakarta, 1953

<sup>24</sup> Osborn, David dan Gaebler, Ted, *Reinventing Government*, Addison Wesley, Terj. Meninjau-bahakan Birokrasi. Jakarta: Pustaka Binaman Pasindo, 1992, hal.78

Dari perjalanan LSM yang ada di Indonesia dan berbagai definisi yang ada di atas, semakin jelas bahwa LSM memainkan berbagai peran yang sesuai dengan keadaan setempat ataupun relawan dengan identitas secara internasional yaitu : non profit/nirlaba, non diskriminasi, non sektarian, non violence dan bagian dari gerakan masyarakat sipil sekaligus gerakan kritis atau strategi pembangunan. Dengan demikian LSM mengandung arti sifat-sifat di atas dan kemungkinan-kemungkinan lain yang dimungkinkan yang masih terus berkembang.

## **C.2 Hubungan LSM dan pemerintah**

Hubungan antara pemerintah dengan LSM ( Lembaga Swadaya Masyarakat ) dalam paradigma pemerintahan saat ini telah memasuki babak baru. Seiring dengan munculnya kesadaran untuk bersama-sama membangun proses demokratisasi, LSM dianggap menjadi salah satu faktor yang mempunyai peranan penting dalam dinamika perkembangan pemerintahan dan publik. Sektor yang merujuk pada kekuatan yang mandiri dalam masyarakat ini secara positif berupaya merespon kebijakan pemerintah baik dalam rangka membantu, mengkritisi maupun menolak kebijakan yang menuntut adanya perubahan.

Model hubungan antara pemerintah dengan LSM sebagai volunteer menurut Rykes seperti dikutip oleh Afan Gaffar ada lima yaitu :

### *a. Autonomous Benign*

Dalam konteks hubungan seperti ini pemerintah tidak menganggap LSM

*b. Facilittation / promotion*

Pemerintah menganggap kegiatan LSM sebagai sesuatu yang bersifat komplementer. Oleh karena itu pemerintah menyiapkan sarana pendukung LSM untuk beroperasi. Wujud dukungan tersebut seperti : dukungan dana, peraturan dan pengakuan hukum serta hal-hl aministratif lainnya.

*c. Collaboration/Competition*

Pemerintah beranggapan bahwa kerjasama langsung dengan LSM merupakan suatu hal yang menguntungkan sebab dengan berkerjasama semua potensi dapat disatukan untuk mencapai tujuan bersama.

*d. Cooptation/Absorption*

Pemerintah menyerahkan dan bahkan mengontrol LSM dalam segala kegiatannya sehingga LSM kehilangan kemandiriaan.

*e. Containment/Sabotage/Dissolution*

pemerintah melihat LSM sebagai ancaman karena itu pemerintah sering mengambil langkah dan membatasi ruang gerak LSM bahkan tidak jarang secara represif membubarkannya.<sup>25</sup>

Dedi Haryadi (Peneliti pada *Alliance for labour and industrial Relation initiative* atau ALIRI) yang mengkaji pemetaan LSM dari korten menambahkan bahwa selain adanya relasi ketidakpercayaan dan kontrol yang kuat dari Negara dalam hubungannya dengan LSM, ada dua jenis hubungan lain yang relatif rendah. *Pertama*, LSM dilihat sebagai “bayangan negara ” (*shadow state*). Istilah

... (1999) ketika menjelaskan hubungan negara dengan organisasi

non profit di Amerika dan Inggris. Menurutnya krisis ekonomi pada dekade 70-an dan 80-an mendorong negara-negara kesejahteraan di Barat mencari pendekatan baru dalam menyediakan jasa – jasa kemanusiaan. Pencarian itu berpuncak pada munculnya sebuah *shadow state* yakni organisasi vluk dan dikelola oleh volueentir yang bertanggung jawab menyediakan jasa – jasa yang tadinya di sediakan oleh sektor publik. Kontrol negara terhadap LSM – LSM seperti ini sangat kuat.

*Kedua*, LSM di pandang sebagai sahabat dan mitra negara sepanjang kegiatan dan programnya berorientasi pada masalah kesejahteraan dan modernisasi. Disini kegiatan LSM merupakan pengganti dan pelengkap kegiatan Negara. Hubungan substitusi dan komplementaris itu makin kuat tatkala LSM dan negara mempunyai tujuan dan keyakinan yang sama mengenai pembangunan. Beberapa LSM plat merah atau Gongo ( Government-NGO ), yang biasanya dibentuk dan dikelola oleh aparat pemerintah, dapat di kategorikan sebagai LSM bayangan negara atau mitra negara.

Kualitas hubungan LSM-negara yang antagonistic dan konflikktual merupakan konsekuensi logis dari sosok rezim pemerintahan orde baru yang oleh Herbeth Feith ( 1981 ) disebut sebagai rezim pembangunan represif, yakni sebuah rezim yang menebus “sukses“ pembangunannya melalui peningkatan tindakan kekerasan dan otoritarisme. Dalam kondisi seperti itu koridor yang tersedia bagi

Dalam merespon suatu rezim pemerintahan yang jelek ( *bad government* ) serta terkait dengan wacana ancaman global, James Petras ( 2001 ) pernah membuat pemetaan NGO ( LSM ) ke dalam tiga polarisasi. Pertama, NGO yang bersedia menjadi agen dari kepentingan wacana global neo-liberalisme, di mana mereka menjalin kerjasama melalui proyek – proyek besar dari funding seperti world bank, USAID, IMF dan UNDP. Kedua, NGO reformis yang berusaha mengkritisi dan mereformasi gerak langkah WTO, IMF maupun world bank dan meregulasi modal. NGO ini biasanya menerima dukungan dana dari lembaga sosial swasta dari negara – negara demokratik ataupun negara regional. Tipe ketiga, yaitu NGO radikal, yaitu NGO yang terus berani lantang melawan gerak langkah globalisasi, kampanye anti rasialisme, maupun mengusung semangat solidaritas dunia. Pilihan strategi gerakan, sasaran maupun isu yang mereka usung tidak sama, diantara yaitu isu lingkungan, gender, pluralisme, anti kapitalisme, dan lain – lain.

Selain pendapat di atas, Mansour Fakih, Entjeng Sobirin dan Moeslim Abdurrahman memberikan pemetaan yang lebih khusus untuk melihat kasus di Indonesia. Tiga model yang muncul yaitu : pertama, NGO developmentalis, yang merupakan kepanjangan tangan proyek pemerintah, meskipun sering juga berhasil mempengaruhi pengambilan keputusan dalam tubuh pemerintah. Kedua, NGO Grassroot yaitu NGO yang memilih strategi bergerak di komunitas masyarakat “

akar rumput “ ( level paling bawah ). Ketiga, NGO Transformatif, yaitu yang memilih bergerak di kalangan masyarakat menengah kota.<sup>26</sup>

Selain wacana fragmentasi NGO di Indonesia sebagaimana pendapat di atas. Philip Eldridge dalam Afan Gaffar memetakan tiga model hubungan antara LSM dengan pemerintah yang dilihat dari dimensi orientasi LSM dalam melakukan kegiatannya. Model pertama yaitu *high level partnership : grassroots development*. LSM ini sangat partisipatif dan mengutamakan pada bidang pembangunan daripada bidang advokasi ( sikap terhadap program pembangunan pemerintah cenderung kooperatif dan partisipatif ), akomodatif terhadap lembaga pemerintahan, memiliki konsep demokrasi “*participatory problem saving*“, pola mobilisasi masyarakat dengan membentuk kelompok, kelompok kecil, kurang berminat pada hal – hal politis tetapi menaruh perhatian untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah, serta secara organisasional jangkauan dan skala kegiatannya bersifat lokal dan tidak terlalu besar. Out put dari LSM ini adalah peningkatan kemampuan dan taraf hidup rakyat, sehingga kebanyakan bidangnya adalah pendampingan dan pembinaan kelompok utamanya dibidang sosial ekonomi.

Model kedua, adalah *High Level Politics : Grassroots Mobilitation*. LSM dalam kategori ini aktif dalam kegiatan politik dalam upaya mendukung “peningkatan kesadaran politik” masyarakat, tidak mudah bermitra dengan pemerintah, dan bersifat advokatif. Perbedaan antara LSM ini dengan model pertama adalah pada pilihan dan aksinya yang lebih advokatif (intervensi atas

---

<sup>26</sup> David Utasi dan Sunaji S dalam Dilema NGO di Era Transisi, Elangga, Edisi 16 Volume 8 /

kebijakan publik). Artinya out put dari kerja LSM model ini adalah adanya perubahan kebijakan negara.

Adapun model ketiga yang disebut sebagai *Empowerment at the Grassroots* yaitu LSM yang cenderung berorientasi pada usaha pemberdayaan masyarakat tingkat *grassroots*, tidak berminat untuk menjalin hubungan dengan birokrat, tidak memusatkan energi dan perhatian pada kampanye untuk perubahan, skala kegiatan tidak besar, dan meyakini bahwa perubahan akan muncul sebagai akibat peningkatan kapasitas masyarakat dan bukan dari pemerintah.<sup>27</sup>

Pada tahun 1995, Elridge menambahkan lagi model keempat yakni *New Radical*, yang mengambil pilihan untuk bersikap oposisi terhadap program pembangunan maupun lembaga pemerintahan. Mengusung konsep demokrasi “*direct decisions making*” (pengambilan keputusan secara langsung), dan memobilisasi masyarakat melalui aksi masa dan demonstrasi.

Keempat model yang dikembangkan oleh Elridge tentunya bukan sebuah pemetaan yang statis, karena kita tidak tahu secara pasti perkembangan arah dari LSM – LSM yang ada di Indonesia, sebagaimana kita tidak membayangkan reformasi yang melahirkan euphoria rakyat, termasuk menjamurnya LSM dan partai politik.

Seiring dengan berkembangnya tradisi berdemokrasi di Indonesia, momentum pergeseran paradigma Hobbesian ke Lockeian nampaknya bukan sekedar mimpi, terutama jika dikaitkan dengan gencarnya tuntutan agar negara memiliki peranan yang lebih signifikan pada urusan kerakyatan. Dalam konteks

hukum, misalnya, gejala ini ditandai dengan maraknya kasus-kasus *class actions* (gugatan perwakilan) antara masyarakat yang biasanya dimotori oleh LSM dengan negara yang diwakili oleh aparatnya.

Perubahan paradigma memberikan harapan, bahwa harus ada *repositioning* pola relasi antara masyarakat dengan negara. Dalam artian, rakyat mulai sekarang harus diberi kesempatan seluas mungkin untuk usaha – usaha proaktif guna memperkuat posisi tawarannya (*brganing position*) terhadap negara dengan cara melakukan proses insiasi untuk mendifinsikan sendiri haknya. Dipihak lain Negara harus dikurangi kewenangan superiornya dalam mendefinisikan hak – hak rakyat. Ini berarti pula, bahwa penentuan tentang hal – hal apa saja menjadi kewenangan negara dan rakyat harus diatur dengan sebuah garis demarkasi tegas, dengan catatan, proses penentuan tentang garis demarkasi tersebut harus dilakukan secara dialogis dan dalam posisi *equil* antara keduanya, dan tidak boleh dilakukan secara semena – mena oleh negara kemudian diterapkan dengan represif kepada rakyat seperti selama ini terjadi.

Seiring dengan terjadinya reformasi dalam pemerintahan Indonesia dan lahirnya Unadang – undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang disemangati oleh upaya penegakan demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta perhatian pada potensi dan keanekaragaman daerah, maka ditingkat lokal kehadiran LSM yang semakin merebak makin dianggap penting oleh pemerintah. Terlebih dengan

### C.3. Pemerintah Dan LSM Dalam Pelayanan Sosial

Guna lebih mengetahui urgensi hubungan antara pemerintah dan LSM dalam pelayanan umum, penulis memilih asumsi peran negara minimalis. Dalam hal ini konsep yang ditawarkan dan wacana yang tengah mengemuka adalah *good governance*.

Istilah *governance* merupakan sebuah kosakata baru dalam kancah bahasa Indonesia. Bondan Winarno menerjemahkan sebagai 'penyelenggaraan' (Kompas 23-4-2000 hal. 4). Terjemahan ini tidak cukup mewakili makna *governance*. Ada pula yang menerjemahkan dengan 'pemerintah' sehingga pengertiannya menjadi tumpang tindih dengan kosakata '*government*' dan kemudian mengartikan '*good governance*' sebagai pemerintah yang baik. Kata *governance* dipakai karena institusi *government* atau pemerintah tidak lagi memadai jika diperlakukan sebagai satu – satunya institusi yang menjalankan fungsi *governing*. Ketika pemerintah memegang hegomoni maka tertib sosial cenderung ditegakkan secara hirarkis, birokratis dan kurang mengandalkan kekuatan masyarakat. Dampaknya justru melahirkan kesenjangan sosial, kekacuan sosial dan pada gilirannya akan menciptakan krisis legitimasi.

Konsep *governance* muncul sebagai alternatif model dan metode dalam *governing* dengan lebih mengandalkan melibatkan seluruh elemen masyarakat, tidak saja unsur pemerintah sebagai pelaku tetapi juga keterlibatan dari sektor non pemerintah seperti lembaga bisnis, LSM, komunitas ataupun lembaga lainnya. Dengan cara pandang ini sektor formal negara atau pemerintah menjadi

komponen penting, tetapi tidak monopoli. *Governance* tidak tergantung kepada kekuatan *government* semata tetapi penegakan *governance* menuntut *government* yang *legitimate*. Tuntutan terhadap akuntabilitas dan transparansi tidak saja harus dipenuhi pemerintah/negara tetapi juga LSM dan lembaga lainnya.<sup>28</sup>

Salah satu kata kunci dari *good governance* adalah adanya *network* atau jaringan yang saling mendukung untuk terciptanya tertib sosial yang baru dan yang mampu mengatasi masalah publik dihadapi masyarakat. Dalam jaringan yang mensinergikan upaya berbagai pihak untuk kepentingan publik ini berlaku juga prinsip *subsidiaritas* dimana persoalan yang tidak bisa diselesaikan oleh pemerintah tingkat atasnya. Dengan demikian peran negara menjadi minimalis.

Selain itu *good governance* pada dasarnya juga mensyaratkan adanya sistem politik yang demokratis dan adanya warga masyarakat (*civilian society*) yang memiliki kepedulian dan kesadaran kewarganegaraan yang tinggi (penerimaan terhadap konsep kebangsaan, pluralisme, ketaatan pada hukum, dan penghormatan terhadap hak – hak asasi manusia).<sup>29</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *good governance* sebagai salah satu persyaratan bagi sebuah pemerintahan yang demokratis sebenarnya dapat dimaknai pula sebagai sebuah proses dan tindakan yang dilakukan oleh siapapun dalam hubungan negara yang bersifat egalitarian untuk kepentingan publik. Esensi dari *good governance* adalah memberdayakan sektor privat dan *volueuntary* dalam masyarakat sehingga menuntut adanya sinergi dari negara / pemerintah, sektor privat / swasta dan *civil society* (termasuk didalamnya LSM).

Selain konsep diatas dalam hubungan antar pemerintah dan LSM sering kita kenal istilah *Partnership* atau kemitraan sebagai network. Sejak tahun 1998 isu mengenai kemitraan di Indonesia memasuki era pembicaraan yang luas dan serius. Kemitraan sebagai sebuah wacana mengenai kerjasama multi pihak sebenarnya sudah dipahami oleh berbagai lembaga dan individu di banyak negara sejak tahun 1960-an. Hanya saja di Indonesia baru dipahami pada akhir tahun 1990-an karena didorong oleh adanya dinamika dalam masyarakat yang menuntut perubahan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan., utamanya berkaitan dengan kebijakan publik. Tuntutan paling mendasar adalah agar pemerintah mau mengubah sikap untuk berusaha mendengar aspirasi warga dan tuntutan agar warga dapat memiliki ruang yang cukup untuk bisa berpartisipasi dalam proses perencanaan dan perumusan kebijakan publik.

Kemitraan sering diberikan pengertian sebagai kerjasama, kesetaraan, kebersamaan, kepedulian dan jaringan kerja yang menumbuh kembangkan kemanfaatan timbal balik antara pihak – pihak yang bermitra. Kehawatiran beberapa pihak muncul manakala kemitraan berubah menjadi hubungan yang melahirkan kolusi. Oleh karena itu berdasarkan paparan diatas dalam konteks *good governance*, selain prinsip *network* juga mutlak adanya prinsip transparansi dan akuntabilitas, kesemuanya ini terpadu untuk tujuan kepentingan publik. Sejumlah elemen esensial dari *good governance* yang diperkenalkan lembaga internasional mencakup prinsip – prinsip sebagai berikut : akuntabilitas, partisipasi, *predictability* dan transparansi (konsep dari Asian Development Bank

sepuluh prinsip yaitu : partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, daya tanggap, visi strategis, akuntabilitas, pengawasan, efisiensi dan efektivitas serta profesionalisme.<sup>30</sup>

Hubungan antara pemerintah dan LSM didasarkan pandangan atas pentingnya peran masing – masing pihak atau rasa tanggung jawab yang seimbang, adanya kebutuhan untuk secara bersama – sama memberikan timbal balik (kesadaran pentingnya saling mendukung dan saling meningkatkan), adanya bentuk hubungan yang jelas dan konstruktif, dan karena terkait dengan upaya membanun *civil society*. Dalam hubungan tersebut semestinya harus mengandung upaya memobilisasi masyarakat guna menjamin keberlangsungan suatu program dan terwujudnya bersama.

Hubungan antara LSM dengan pemerintah dalam kerangka *good governance* adalah hubungan kemitraan yang dibangun atas dasar kepercayaan untuk berbagai peran yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan manfaat timbal balik bagi kepentingan masyarakat.

#### **C.4. Konsep tentang Pelayanan Umum/Pelayanan Sosial**

Pelayanan sosial etimologisnya berasal dari kata “layan” yang berarti menolong, menyajikan, menyambut, membalas, mengindahkan, memuaskan, menghidangkan, menyuguhkan, membantu, menanggapi, menyediakan segala

---

<sup>30</sup> Ahmad Luhtfie, Catatan Dari Loka Karya Inisiatif Daerah Dalam Kemitraan Pelembagaan Bisnis Beretika Berkelanjutan (BBB), dibawah judul: *Kemitraan Pelembagaan Better Business*

sesuatu yang dibutuhkan atau diperlukan orang atau pihak lain.<sup>31</sup> Sementara kamus bahasa Indonesia kontemporer memberikan pengertian bahwa pelayanan adalah cara melayani.<sup>32</sup> Senada pengertian dengan pelayanan tersebut, menurut kamus besar Bahasa Indonesia, pelayanan adalah perihal melayani, sedangkan melayani itu berarti membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan seseorang.<sup>33</sup> Jadi dapat dikatakan bahwa pelayanan sosial adalah kegiatan yang bertujuan untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan oleh orang lain.

Oleh karena itu pelayanan umum tidak terlepas dari segala yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kepentingan umum sendiri merupakan bentuk – bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma atau aturan yang bersumber dari kebutuhan (hajat hidup) orang banyak/ masyarakat.<sup>34</sup> Kepentingan dimaksud bersifat kolektif dan dapat pula bersifat individual. Kepentingan umum diawali oleh lahirnya kepentingan individual dan arena bersamaan kepentingan individual berkembang menjadi kepentingan umum.

Dalam teori pemerintahan maupun teori klasik administrasi negara, tanggung jawab pelayanan umum ada pada negara. Berkaitan dengan hal ini Siagian mengatakan bahwa pemerintah negara pada hakekatnya menyelenggarakan dua fungsi utama, yakni fungsi regulasi atau pengaturan dan

---

<sup>31</sup> Inu Kencana Syafii, *Manajemen Pmerintahan*, PT. Rinek Cipta, Jakarta, 1998, hal 39

<sup>32</sup> Peter Salim – Yenni Salim, *Kamus Bahasa Indoneia*, Modern English Press, Jakarta, 1991, hal. 841

<sup>33</sup> Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pusataka, Jakarta 1996, hal 571

fungsi pelayanan dan dikaitkan dengan hakekat negara sebagai suatu kesejahteraan (*welfare state*). Buat fungsi pengaturan maupun pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermsyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksananya dipercayakan kepada aparaturnya pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggung jawab atas bidang – bidang tersebut dan kedua fungsi tersebut.<sup>35</sup>

Pelayanan kepada masyarakat sebenarnya menyangkut berbagai macam hal yang sangat luas. Soedjono mengelompokkan pelayanan sosial kedalam 2 kelompok yakni : pertama, pelayanan yang bersifat umum, seperti pendidikan, informasi, kesehatan dan lain – lain.<sup>36</sup> Beberapa pakar menerjemahkan pelayanan umum diatas sebagai pelayanan administratif atau pelayanan kewarganegaraan (*civil service*) yang sebenarnya bukanlah bentuk pelayanan murni melainkan lebih sebagai instrument pengontrolan pemerintah atas rakyat.

Syharir tidak membedakan pelayanan umum, pelayanan sosial, maupun pelayanan publik. Namun secara khusus ia berpendapat bahwa pelayanan publik sebagai pelayanan sosial, yaitu usaha yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Sondang Siagian, *Kerangka Dasar Ilmu administrasi Negara*, Rineka Cipta Jakarta, 1992, hal. 128-129

<sup>36</sup> Soedjatmo, *Meningkatkan Akses Terhadap Pelayanan sosial Dalam rangka Menyiapkan sumber Daya Manusia Menyongsong Abad 21*, dalam makalah seminar Orientasi Pembangunan masyarakat desa menyongsong abad 21 (Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat), UGM Yogyakarta, 1989, hal 29-30

<sup>37</sup> Soedjatmo, *Meningkatkan Akses Terhadap Pelayanan sosial Dalam rangka Menyiapkan sumber Daya Manusia Menyongsong Abad 21*, dalam makalah seminar Orientasi Pembangunan masyarakat desa menyongsong abad 21 (Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat), UGM Yogyakarta, 1989, hal 29-30

Sedangkan berdasarkan keputusan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum disebutkan bahwa :

*"Pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilakukan oleh pemerintah dipusat maupun di Daerah dan lingkungan BUMN BUMD, Masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan: ketentuan perundang-undangan".*

Pengertian pelayanan umum di atas lebih mengedepankan aktivitas pemerintah aktivitas selaku pelaku utama. Sebaliknya, seiring perkembangan paradigma pemerintah, maka Gacbler dan Osborne dalam upaya mewirusaha birokrasi justru menyatakan hal berbeda:

*Tugas pemerintah daerah adalah mengarahkan dan membuat kebijaksanaan hukum dan tidak selalu untuk menyediakan pelayanan sosial (Community owned goverment).<sup>38</sup>*

Hal tersebut dimaksudkan agar pemerintah daerah lebih terkonsentrasi pada upaya memperdayakan masyarakat ke arah nilai – nilai yang proposional an relevan dengan keberadaan masyarakat itu sendiri dan buka terbatas kepada penyediaan pelayanan kebutuhan – kebutuhan primer masyarakat. Secara formal tugas pemerintah”meluas”, namun secara material menjadi minimal karena sebagian pekerjaannya dilimpahkan atau dilakukan oleh pihak swasta lembaga – lembaga lain diluar pemerintah.

Selain konsep diatas, Osborne dan Gabler menyatakan juga bahwa pemerintah daerah hendaknya menciptakan iklim persaingan, terutama dalam

swasta, melainkan persaingan melawan kompetisi (*competitive government*).<sup>39</sup> Menciptakan aksi – aksi berkualitas yang menghapus cela – cela ketimpangan sosial. Utamanya adalah pihak swasta atau lembaga lain telah mampu mengambil peran dalam melaksanakan proyek – proyek pelayanan sosial, maka pemerintah daerah dapat melakukan efisiensi tenaga, waktu dan dana sehingga dapat dialihkan sektor lain yang masih memerlukan perhatian khusus. Kondisi ini diharapkan akan mengarah kearah kemandirian dan perkembangan pihak swasta. Atau pihak lain diluar pemerintah yang meliputi inovasi bentuk – bentuk pelayanan sosial yang ssesuai dengan kebutuhn serta menejemen pelayanan yang praktis dan efisien.<sup>40</sup>

Dengan demikian dapat dimaknai bahwa pelayanan umum atau pelayanan sosial segala bentuk usaha yang dilakukan baik oleh pemerintah, sektor swasta, ataupun institusi diluar pemerintah yang bertujuan untuk, meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

## **C.5 Konsep Tentang Anak Jalanan**

### **C.5.1 Definisi Anak Jalanan**

Penyebutan anak jalanan saat ini di masyarakat telah mengalami kerancuan,. Masyarakat beranggapan bahwa penyebutan anak jalanan dialamatkan kepada semua orang yang mencari penghidupan dijalanan (persimpangan jalan dan *traffic light*) sperti pengemis, pengamen, tukang lap motor/mobil atau bahkan

anak jalanan sesuai dengan peristilahan anak seharusnya dibatasi oleh usia yakni mereka yang berusia 6-21 tahun atau belum menikah (undang – undang kesejahteraan anak tahun 1979) atau usia 6-18 tahun (menurut Konvensi Hak Anak).

Berdasarkan hasil loka karya Nasional Anak Jalanan Departemen Sosial, Oktober 1995, yang dimaksud dengan anak jalanan adalah anak yang sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah dan berkeliaran dijalanan atau ditempat umum lainnya.

Definisi ini memberikan empat faktor penting yang saling terkait yaitu :

1. Anak - anak
2. Menghabiskan sebagian waktunya
3. Mencari nafkah atau berkeliaran
4. jalanan dan tempat – tempat umum lainnya

Keempat faktor tersebut memperlihatkan adanya ketergangguan fungsi sosial anak. Konsep fungsi sosial mengacu kepada situasi dan relasi anak – anak yang melahirkan berbagai peran. Seorang anak dalam konsep ideal semestinya berada dalam situasi rumah (keluarga), sekolah, dan lingkungan bermain, yang didalamnya berelasi dengan orang – orang dalam situasi tersebut dan mempunyai peranan tertentu seperti belajar, mematuhi orang tua, bermain, dan sebagainya.

Kondisi yang memaksa anak untuk berkeliaran atau mencari nafkah dijalanan dengan menghabiskan sebagian waktunya merupakan penyimpangan fungsi sosial anak. Penyimpangan lainnya yang juga terjadi terhadap hak – hak anak adalah terabaikannya pelayanan kesehatan, pendidikan, bermain dan waktu luang, hak untuk mendapatkan kehidupan yang layak (makanan, air bersih dan

terbebas dari penggunaan dan pengedaran narkoba, hak perlindungan hukum, kebebasan berekspresi dan mendapatkan informasi, maupun hak bimbingan untuk memainkan peranan dalam masyarakat sesuai dengan tingkat umur kematangannya. Penyimpangan – penyimpangan tersebut menjadi lebih berbahaya bagi tumbuh kembang anak karena diajalanan akan menghadapi ancaman lain seperti eksploitasi ekonomi maupun seks, penyiksaan fisik, kecelakaan lalulintas, korban kejahatan dan penyalahgunaan narkoba, terlihat kriminalitas, ditangkap polisi atau petugas keamanan dan ketertiban, dan konflik dengan sesama anak jalanan. Meski demikian ada pula beberapa anak jalanan yang ternyata mampu menyerap kehidupan positif seperti pandai membaca peluang, tahan kerja keras, memiliki solidaritas tinggi, belajar mencari nafkah, menempa kesabaran, lebih responsif terhadap perubahan keadaan, bersikap terbuka dan percaya diri. Rentang usia anak jalanan yang dianggap rawan berkisar antara 6-18 tahun karena masih sangat labil, mudah terpengaruh dan belum mempunyai bekal pengetahuan dan ketrampilan yang memadai untuk bertahan hidup diajalanan. Disinilah peran pelayanan sosial terhadap anak jalanan menjadi hal yang sangat penting terutama pendampingan.<sup>41</sup>

Secara fisik anak jalanan dapat dikenali dengan ciri – ciri warna kulit dan rambut kusam, serta pakian dan kondisi badan yang tidak terurus. Sedangkan

<sup>41</sup> ... ..

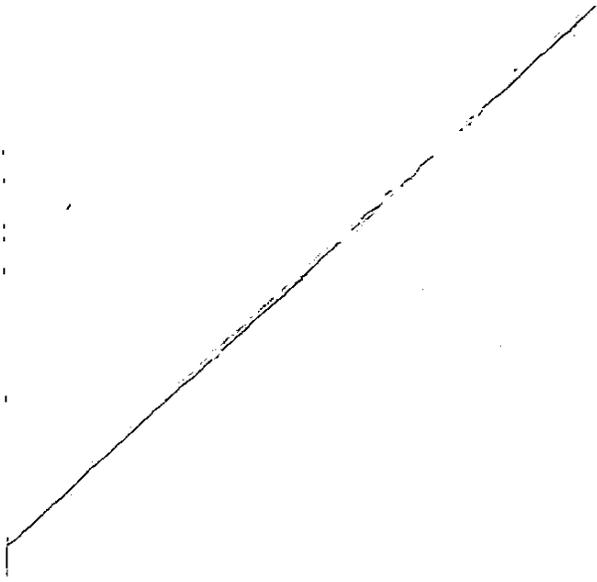
curiga, sensitif, kreatif, semangat hidup tinggi, berwatak keras berani mengambil resiko, serta mandiri.<sup>42</sup>

Menurut Yayasan Bina Sejahtera Indonesia (BAHTERA) yang banyak berkecimpung dalam penanganan anak jalanan, seseorang anak dapat dikategorikan sebagai anak jalanan jika memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Anak yang hidup dan mencari penghidupan di jalan dengan ciri-ciri sebagai berikut:
  - a. Hidup mandiri dan bebas.
  - b. Tidur disembarang tempat atau daerah tertentu sebagai daerah mangkal.
  - c. Mencari nafkah dimanapun mereka berada atau mempunyai pekerjaan tetap seperti pemulung, pengemis, penyemir sepatu.
  - d. Tidak ada hubungan dengan orang tua atau jarang berhubungan dengan orang tua.
  - e. Mobilitas cukup tinggi, perpindahan dari satu tempat mangkal ketempat mangkal lainnya didalam kota atau bahkan pindah kota.
2. Anak yang hidup dan mencari penghidupan di jalan dengan cara-cara tertentu, cirri-cirinya adalah:
  - a. Mencari nafkah dengan usaha tertentu, seperti pedagang asongan, jual koran, semir sepatu, calo, kernet, kuli angkut barang dipasar.
  - b. Tidur bersama kelompoknya dengan cara sewa kamar ukuran kecil untuk 5-15 anak atau tidur di suatu tempat tanpa bayar seperti

masjid, kamar yang disediakan oleh pedagang kelontong dengan catatan anak asong harus membeli barang dagangannya dari pemilik toko kelontong tersebut.

- c. Hubungan dengan keluarga dilakukan sekitar 1-3 bulan sekali.
  - d. Sebagian penghasilan ditabung untuk keperluan hidup orang tua dan anak-anaknya didesa.
3. Anak yang mencari nafkah dijalan tetapi pulang kerumah tiap hari, ciri-cirinya:
- a. Masih ada hubungannya dengan keluarga orang tua, tetapi “hubungan kejiwaan tidak hangat”
  - b. Tidak sekolah/putus sekolah SD atau SMP
  - c. Rumah sempit dan didaerah kumuh
  - d. Anak berperan sebagai “breadwinner” dalam keluarga
  - e. Pengaruh perilaku jalanan lebih dominan daripada pengaruh keluarga
4. anak Baru Gede (ABG) yang menghabiskan sebagaian besar waktunya dijalan, tetapi tidak untuk mencari nafkah, ciri-cirinya adalah :
- a. berassal dari keluarga yang tidak harmonis, namun masih ada kontak dengan orangtua
  - b. pergaulan seks bebas baik laki-laki maupun perempuan, pada





menunjukkan tingkat kesulitan dalam pengenalan anak jalanan, sehingga siapa yang menangani menjadi sebuah problem tersendiri karena jangkauan operasional masing-masing institusi berbeda.

Pemerintah di daerah, terutama pada level bawah (kecamatan dan kelurahan) sering terbentur persoalan administratif kependudukan jika harus melayani orang (termasuk anak jalanan) yang tidak tercatat sebagai warganya, LSM juga mempunyai keterbatasan untuk bisa memberikan pelayanan kepada tipe ketiga dan mereka berharap banyak kepada pemerintah yang mempunyai tanggungjawab untuk lebih peduli menangani anak yang rentan menjadi anak jalanan dan orang tua yang semestinya juga bertanggung jawab terhadap kehidupan anak-anak mereka. Disinilah pentingnya pembagian peran dalam pelayanan sosial untuk menangani anak jalanan ini.

### **C.5.2 Penyebab Keberadaan Anak Jalanan dan Permasalahannya**

Bagi pemerintah dan LSM maupun institusi lain yang peduli terhadap persoalan pelayanan sosial khususnya terhadap anak jalanan merupakan suatu hal penting untuk mengetahui penyebab keberadaan anak jalanan. Karena dengan demikaian akan dapat ditentukan dengan tindakan yang tepat bagi anak jalanan

Mengapa anak jalanan muncul dan makin meningkat secara kuantitas ? banyak yang mempertanyakan tanggung jawab negara atau pemerintah dalam menagani problem sosial ini. Arie Sujito memandang penataan tentang kebijakan industri di perkotaan lah sebagai problem makronya. Efek industrialisasi lebih mendorong dan mengejar pertumbuhan ekonomi fisik dan jumlah, tetapi tidak melihat segi kualitasnya. Penanganan terhadap anak jalanan yang cenderung parsial (tidak bersinergi antara berbagai *stakeholder*) dan tidak pernah menyentuh akar persoalan juga dianggap sebagai penyebabnya.<sup>44</sup>

Diluar penadapat diatas, secara cukup lengkap Direktorat Kesejahteraan anak, Deputi Bidang Kesejahteraan Sosial Badan Kesejahteraan Sosial Nasional (BKSN) telah melakukan identifikasi atas faktor-faktor penyebab keberadaan anak jalanan kedalam tiga tingkatan. Ketiga tingkatan tersebut ialah :

1. Tingkat mikro (faktor yang berhubungan dengan anak dan keluarga)

Pada tingkat mikro, sebab-sebab yang dapat diidentifikasi dari anak dan keluarga dapat saling berkaitan atau berdiri sendiri, yakni : Lari dari keluarga, disuruh bekerja (yang masih sekolah atau putus sekolah), petualangan, maian-main, atau diajak teman, dan penyebab dari keluarga: terlantar, ketidakmampuan orangtua menyediakan kebutuhan dasar, ditolak orang tua, salah perawatan atau kekerasan dirumah, kesulitan berhubungan dengan keluarga/tetangga, terpisah dengan orang

tua, sikap-sikap yang salah terhadap anak, keterbatasan merawat anak yang berakibat anak menghadapi masalah fisik, psikologis, sosial.<sup>45</sup>

## 2. Tingkat Messo (faktor Masyarakat)

Pada tingkat ini penyebab yang dapat diidentifikasi meliputi : Pada masyarakat miskin yaitu anak adalah asset untuk peningkatan ekonomi keluarga, sehingga secara sengaja anak dimobilisasi oleh orangtua untuk mencari nafkah, pada masyarakat lain yaitu urbanisasi menjadi kebiasaan dan anak-anaknya mengikuti. Selain itu juga penolakan masyarakat (aliansi) dan anggapan (stigma) bahwa anak jalanan selalu melakukan tindakan tidak terpuji, amoral maupun kriminal.<sup>46</sup>

## 3. Tingkat Makro (faktor yang berhubungan dengan struktur masyarakat)

Pada tingkat ini penyebab dapat diidentifikasi meliputi : Ekonomi yakni adanya peluang pekerjaan sektor informal yang tidak terlalu membutuhkan modal dan keahlian, pendidikan yakni biaya sekolah tinggi, perilaku guru yang diskriminatif, dan belum seragamnya unsur pemerintah memandang anak jalanan, sebagian berpandangan anak jalanan merupakan kelompok yang memerlukan perawatan (pendekatan/kesejahteraan) dan sebagian yang lain memandang anak

... (pendekatan/kesejahteraan) 47

Jalanan sebagai ruang terbuka (siapapun bisa masuk dan mengadu nasib) bukan tempat yang pantas bagi kehidupan dan masa depan anak-anak. Jenis-jenis pekerjaan dijalanan yang tidak membutuhkan persyaratan formal, kecuali kekuatan fisik, keberanian dan modal usaha yang tidak terlalu banyak, telah menjadi pesona tersendiri. Karena sifatnya yang terbuka dan longgar terhadap norma, maka pekerjaan juga beragam baik yang tergolong positif (seperti pengamen, pengasong, pemulung) maupun yang tergolong negatif (seperti penodong, pemalak, preman, pemeras dan pelacur). Anak dengan kemampuan yang terbatas dalam menilai dan juga didorong oleh keadaan untuk bisa survive menjadi sangat sulit untuk membedakan antara yang positif dan negatif, sehingga ada beberapa perilaku yang terinternalisasi dalam pola perilaku mereka. Hal inilah yang kemudian juga harus membangun stigma negatif masyarakat terhadap perilaku maupun penampakan anak jalanan.

Secara khusus perilaku sosial anak jalanan tersebut dapat dilihat pada tabel hasil identifikasi Badan Kesejahteraan Nasional sebagai berikut :

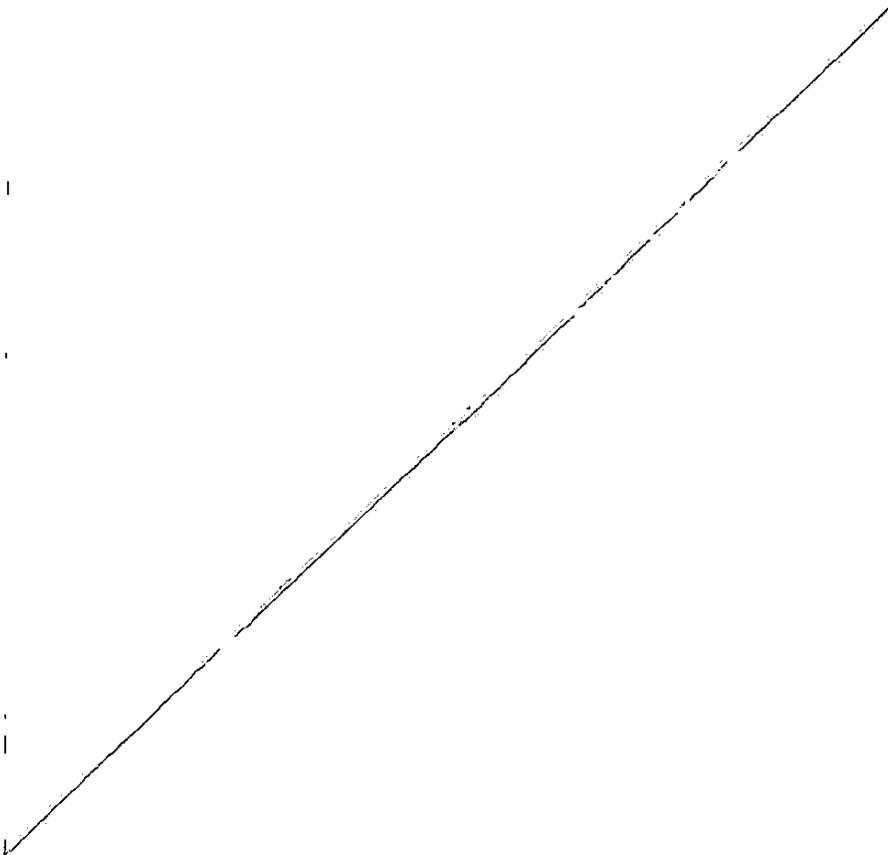
**Tabel I. Perilaku Sosial Anak Jalanan**

NO	ASPEK-ASPEK	ANAK YANG HIDUP DI JALANAN	ANAK YANG BEKEJA DIJALANAN
1.	Waktu	24 Jam penuh	Temporal menurut "jam kerja"
2.	Ruang hidup	Semua failitas	Tertentu sesuai tempat kerja
3.	Hubungan dengan orangtua	Terputus	Pulang kerumah tiap hari atau periodik
4.	Latar Belakang	Non ekonomi : Kekerasan, penolakan, penyiksaan, perceraian, orangtua, dll	Ekonomi : mencari uang, membantu keluarga, memenuhi kebutuhan sendiri.
5.	Tempat tinggal	Jalanan dan tempat umum	Orangtua, mengontrak, atau ditempat kerja
6.	Aktivitas	Lebih banyak berkeliaran dan berganti-ganti pekerjaan seperti : mengamen, menyemir sepatu, mengemis.	Aktivitas Ekonomi : menyemir sepatu, mengasong, mengamen, menjual Koran, mencuci bis, dll.
7.	Sifat hidup	Berpindah-pindah (Nomaden)	Menetap
8.	Sikap	Curiga, susah diatur, liar, reaktif, sensitif, tak acuh, tertutup, bebas.	Lebih lunak
9.	Perilaku normal	Mengembangkan nilai subkultur anak jalanan untuk bertahan hidup di jalan	Masih normative
10.	Jenis masalah	Eksplorasi pekerjaan, seksual, kriminalitas, kesehatan, narkoba, dll.	Biaya sekolah, kebutuhan keluarga, biaya hidup, pengaruh teman, eksploitsi keluarga.
11.	Frekuensi masalah	Sering dan banyak terjadi, kurang kontrol orang tua/LSM	Jarang dan sedikit sekali terjadi masalah., masih ada kontrol orangtua/LSM.
12.	Motivasi kerja	Untuk terus hidup	Untuk memperoleh uang
13.	Minat kembali kepada keluarga	Umumnya tidak berminat	Masih tinggal dengan orangtua

Sumber Data : Modul Pelatihan Pekerja Sosial Rumah Singgah, BKSJ, Jakarta, 2000, hal. 30

Jika selama ini anak jalanan lebih sering dipandang oleh masyarakat sebagai sebuah masalah bagi ketertiban kota, maka sebenarnya anak jalanan juga menyimpan masalah tersendiri. Dengan mengamati masalah yang mereka hadapi

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

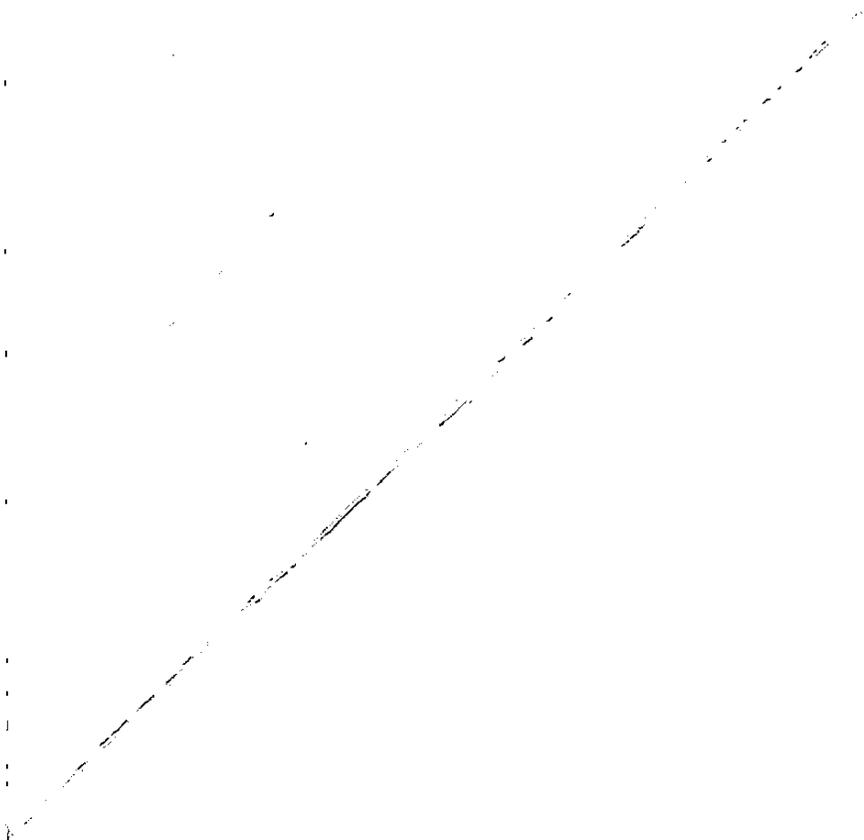


1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

sosial yang akan diberikan sesuai dengan porsi persoalannya. Adapun permasalahan tersebut antara lain terpetakan dalam bagan berikut :

**Tabel 2 Peta Permasalahan Anak Jalanan**

NO	Jenis Masalah	Anak Jalanan	Pekerja Anak	ABG
1	Pendidikan	Putus sekolah karena sebagian waktunya dihabiskan di jalanan	Putus sekolah karena sebagian waktunya dihabiskan dipabrik/industri rumahan	Rentan untuk putus sekolah karena sebagian waktunya dihabiskan di jalan
2	Intimidaasi (kekerasan)	Kekerasan dari anak jalanan yang lebih dewasa, kelompok lain, petugas kamtib / razia	Mandor, satpam, pemilik	Dari sesame ABG, kelompok lain dan petugas
3	Narkoba	Ngelem, minuman, lexotan dan jenis lainnya	Hampir tidak ada	Minuman keras, lexotan dan sejenisnya
4	kesehatan	Rentan penyakit kulit, penyakit menularseksual-Gonorrhea (kencing nanah) paru-paru dan HIV/AIDS	Paru-paru, bahan-bahan produksi yang memperngaruhi kesehatan	penyakit menular seksual-Gonorrhea (kencing nanah)
5	Tempat tinggal	Di sembrang tempat	Sebagian mereka kurang sehat	Belum diketahui
6	Resiko kerja	Tertabrak, pengaruh sampah dan polusi	Kecelakaan kerja	Belum di ketahui
7	Hubungan dengan keluarga	Tergantung kriteria anak jalanan	Umumnya masih baik	Berhubungan, kurang hangat
8	makanan	Seadanya, kadang-kadang mengais makanan dari sampah, kadang beli	Membeli makanan disekitar pabrik, yang tidak terjamin kualitas gizinya	Tidak diketahui



#### D. DEFINISI KONSEPTUAL

Berdasarkan uraian pada landasan teori di atas, maka secara konseptual dapat di definisikan sebagai berikut :

1. Pemerintah adalah lembaga eksekutif yang meliputi aparat birokrasi teknis ( birokrasi dalam pengertian sempit ) maupun para politisi yang menjadi pucuk pimpinan lembaga. Lebih khusus lagi dalam kajian ini di batasi pada institusi dinas kesejahteraan social dan pemberdayaan masyarakat Kota Yogyakarta.
2. Lembaga swadaya masyarakat ( LSM ) adalah organisasi yang didirikan dan bekerja untuk kepentingan masyarakat dan merupakan organisasi non pemerintah yang bersifat non profit / nirlaba, non diskriminatif, non partisan, non sectarian, non violence dan merupakan bagian dari gerakan masyarakat sipil serta gerakan kritis atas strategi pembangunan.
3. Hubungan LSM dan Pemerintah dibatasi dalam pemetaan menurut konsep Eldridge yang terdiri atas empat model yaitu : *High level partnership Grassroots Depelopment, High Level Politics Grassroots Mobilization, Empowerment at the Grassroots dan Model New Radical.*
4. LSM dan Pemerintah dalam pelayanan sosial di maknai sebagai hubungan yang sinergis dalam kerangka Good Governance yakni kemitraan yang dibangun atas dasar kepercayaan untuk berbagi peran yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan manfaat timbal balik khususnya bagi kepentingan masyarakat

5. Pelayanan umum atau pelayanan sosial adalah segala bentuk usaha yang dilakukan baik oleh Pemerintah, sektor swasta, ataupun institusi lain diluar Pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.
6. Pelayanan sosial untuk anak jalanan adalah segala bentuk usaha pelayanan baik berupa barang maupun jasa yang dilakukan oleh pemerintah maupun LSM dan institusi lain. Sedangkan anak jalanan yang menjadi objek pelayanan sendiri mencakup anak yang hidup dijalanan.
7. Anak jalanan adalah anak berumur antara 6 sampai 18 tahun yang berada di jalanan untuk mendapatkan penghasilan atau hidup di jalanan dengan melakukan pekerjaan-pekerjaan yang tidak resmi seperti pengemis, pengamen, pemulung, dan sebagainya.

#### **E. DEFINISI OPERASIONAL**

Berdasarkan kerangka teori dan definisi konseptual di atas, serta untuk membatasi kajian, maka definisi oprasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam penanganan anak jalanan diukur dengan indikator:
  - a. Bentuk peran pemerintah kota Yogyakarta dalam penanganan anak jalanan.
  - b. Program yang dijalankan pemerintah kota Yogyakarta dalam penanganan anak jalanan

- c. Tindakan pemerintah kota yogyakarta terhadap anak jalanan agar tidak dapat terus bertambah.
  - d. Hambatan-hambatan yang dialami pemerintah Yogyakarta dalam penanganan anak jalanan.
  - e. Model hubungan antara Pemerintah dan LSM dalam penanganan anak jalanan
  - f. Kegiatan pelayanan atau penanganan yang dilakukan terhadap anak jalanan di kota yogyakarta.
2. Peran LSM (rumah singgah Ahmad Dahlan) dalam penanganan anak jalanan diukur dengan indikator:
- a. Peran LSM (rumah singgah Ahmad Dahlan) dalam penanganan anak jalanan.
  - b. Program yang dijalankan LSM (rumah singgah Ahmad Dahlan) dalam penanganan anak jalanan.
  - c. Tindakan LSM (rumah singgah Ahmad Dahlan) terhadap anak jalanan agar tidak dapat terus bertambah.
  - d. Hambatan-hambatan yang dialami LSM (rumah singgah Ahmad Dahlan) dalam penanganan anak jalanan.
  - e. Model hubungan antara Pemerintah dan LSM (rumah singgah Ahmad Dahlan) dalam penanganan anak jalanan.

## **F. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

Tujuan dan manfaat dari penelitian ini selain dalam rangka kajian akademis, secara khusus adalah :

1. Untuk mendapatkan gambaran mengenai peran pemerintah kota

2. Untuk mengetahui model hubungan yang dijalin oleh pemerintah dengan rumah singgah dalam memberikan pelayanan sosial atau dalam penanganan anak jalanan di kota Yogyakarta.

## **G. METODE PENELITIAN**

### **G.1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini bermaksud ingin mencermati dan menelaah lebih jauh tentang peranan pemerintah dalam memberikan pelayanan sosial atau penanganan terhadap anak jalanan di kota Yogyakarta. Untuk itu peneliti akan menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif.

Jenis penelitian metode kualitatif ini dilatarbelakangi oleh pemikiran rasional dan menekan kepada objektivitas. Tujuan penelitian dengan metode kualitatif lebih menitikberatkan kepada usaha untuk memahami dan menjelaskan situasi tertentu dan bukan hanya mencari sebab – akibat dari fenomena yang diteliti. Penelitian kualitatif biasanya menerapkan metode pengumpulan data yang bersifat non kuantitatif dan dimaksudkan untuk melakukan eksplorasi tentang hubungan-hubungan sosial sebagaimana dialami responden.<sup>48</sup> Penelitian kualitatif memfokuskan pada analisis dan pemahaman data sehingga mengutamakan kualitas analisis dari pada data yang bersifat statistik.

Untuk mendapatkan kesimpulan yang objektif, penelitian kualitatif mencoba mendalami dan menerobos gejalanya yang menginterpretasikan

---

<sup>48</sup> Bambang Purwoko, dalam sebuah makalah diskusi penelitian, "*Metode Ilmiah dan Aplikasinya*

masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan situasinya.<sup>49</sup>

Adapun karena tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkapakan fenomena sosial politik secara jelas dan cermat, maka metode yang digunakan adalah metode deskriptif. Moh Najir memberikan pengertian deskriptif sebagai study untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat, melukiskan secara akurat sifat-sifat beberapa fenomena, kelompok atau individu, menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan bias dan memaksimalkan reliabilitas.<sup>50</sup>

Hadari Nawawi memberikan pengertian metode deskriptif sebagai suatu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seorang, lembaga, kelompok/masyarakat) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.<sup>51</sup>

Adapun ciri-ciri dari penelitian deskriptif menurut Winarto Surakhmad adalah sebagai berikut : *Pertama*, memusatkan pada pemecahan masalah yang ada sekarang atau masalah-masalah yang aktual; dan *Kedua*, data-data yang dikumpulkan pertama-tama dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Berdasarkan pengertian dan ciri-ciri metode penelitian deskriptif diatas, maka operasionalnya berkisar pada pengumpulan data yang selanjutnya disusun, diolah, dan ditafsirkan. Selanjutnya data yang telah diolah tersebut diberi makna

---

<sup>49</sup> Lexy J. Moelong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 1998, hal. 3

<sup>50</sup> Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987, hal. 105

<sup>51</sup> Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Pustaka Sosial, Ghalia, Bandung, 1987, hal. 62

yang rasional dengan mematuhi prinsip-prinsip logika untuk memperoleh kesimpulan-kesimpulan yang bersifat kritis.

## **G.2. Unit Analisis**

Dalam sebuah penelitian kualitatif prinsip yang digunakan adalah bukan pada besarnya populasi ataupun sample melainkan lebih menekankan pada nilai kecukupan yang dikenai analisis. Unit analisisnya adalah peran pemerintah dalam penanganan anak jalanan melalui Rumah Singgah Ahmad Dahlan yang dikelola oleh LSM.

## **G.3. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini adalah pejabat terkait di lingkungan Dinas Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Yogyakarta serta dari unsur LSM adalah Rumah Singgah Ahmad Dahlan.

Pemilihan lokasi maupun sumber data diatas juga didasarkan pada hasil pengamatan Asian Development Bank (ADB) dan Direktorat Jenderal Pelayanan Sosial Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Republik Indonesia yang menyatakan bahwa model penanganan anak jalanan di Yogyakarta layak menjadi acuan bagi LSM di kota-kota lain.<sup>52</sup> Meskipun jangkauan penanganan Pemerintah Provinsi DIY adalah empat Kabupaten dan satu Kota, tetapi dalam penelitian ini dipilih Kota Yogyakarta sebagai wilayah penelitian karena dari segi jumlah anak

---

<sup>52</sup> *Asian Development Bank (ADB) dan Direktorat Jenderal Pelayanan Sosial Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Republik Indonesia* "Penanganan Anak Jalanan Kota Yogyakarta"

jalanannya maupun persoalannya relatif lebih banyak dan lebih kompleks dibandingkan wilayah lainnya.

#### **G.4. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik penelitian lapangan (*Field research*) dan teknik penelitian kepustakaan (*Library research*). Berbeda dengan teknik penelitian kepustakaan (*Library research*) yang dilaksanakan sebatas pada riset di perpustakaan atau terhadap dokumen atau naskah-naskah yang berkaitan dengan objek penelitian semata, maka teknik penelitian lapangan dilaksanakan langsung di lokasi penelitian yang sudah ditentukan dengan maksud untuk mendapatkan data atau fakta yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Penggabungan dua teknik ini dimaksudkan agar kajian tentang model hubungan maupun pelayanan sosial terhadap anak jalanan dapat lebih optimal.

Dalam penelitian lapangan digunakan tiga teknik pengumpulan data sebagai berikut :

##### **a. Teknik Wawancara**

Teknik wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan komunikasi secara langsung melalui tanya jawab dengan unsur pemerintah, LSM dan anak jalanan, guna memperoleh data sedemikian rupa sehingga dapat ditemukan masalah-masalah untuk dianalisis dan dirumuskan. Data yang dihasilkan melalui wawancara di antaranya adalah

dan memberikan pelayanan kepada anak jalanan, data tentang peran Rumah Singgah Ahmad Dahlan dalam memberikan pendampingan, pembinaan dan pelatihan kepada anak jalanan serta hambatan-hambatan yang dirasakan oleh Rumah Singgah Ahmad Dahlan dalam menangani anak jalanan.

b. Teknik Dokumentasi

Pengumpulan data dalam teknik ini dilakukan dengan melihat dan mengamati dokumen-dokumen atau catatan dalam bentuk apapun yang relevan dengan judul penelitian ini. Data yang dihasilkan dari teknik dokumentasi adalah data tentang gambaran umum Dinas Kesejahteraan Sosial Kota Yogyakarta dan data tentang Rumah Singgah Ahmad Dahlan.

c. Teknik Observasi

Teknik ini dilakukan dengan pengamatan langsung terhadap kegiatan pelayanan atau penanganan anak jalanan dan juga terhadap model hubungan yang ada antara pemerintah dengan LSM.

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

Teknik penganalisisan data sebagaimana dinyatakan Nasution S adalah proses menyusun agar dapat ditafsirkan. Menyusun data berarti menggolong – golongkan data dalam pola, tema, kategori yang telah ditentukan.<sup>53</sup> Setelah data terkumpul selanjutnya disusun, diolah, dan ditafsirkan. Tafsiran dalam penelitian kualitatif ini berarti memberikan makna kepada analisis dan menjelaskan konsep.

Interpretasi lebih dari upaya menggambarkan perspektif atau pandangan peneliti dan bukan kebenaran yang sifatnya mutlak. Kebenaran dari hasil penelitian ini masih dinilai orang lain dan diuji dalam berbagai situasi. Hasil interpretasi ini nantinya juga bukan merupakan generalisasi dalam artian kuantitatif, karena gejala sosial politik yang hendak diteliti terlalu banyak variabelnya dan terlalu terikat oleh konteks dimana dan kapan penelitian dilakukan.

Analisis deskriptif untuk dapat mendeskripsikan objek – objek, kasus – kasus, dan situasi diteliti. Dalam penelitian ini analisis tersebut untuk mengetahui model hubungan yang ada antara LSM dengan pemerintah yang beraktifitas dalam memberikan pelayanan sosial, khususnya penanganan anak jalanan di kota Yogyakarta. Dengan teknik analisis ini penulis mencoba untuk merangkai kenyataan menjadi suatu cerita (*Narration*). Yakni menguraikan secara teratur suatu masalah, keadaan, atau peristiwa sebagaimana adanya.<sup>54</sup>

## **H. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah penulis dalam melakukan penulisan skripsi ini, kiranya dikemukakan secara garis besar tentang apa yang dibahas dalam skripsi ini dan memfokuskan arah penelitian ini agar tidak keluar dari pembahasan. Pembahasan skripsi ini terdiri dari 4 bab, yaitu :

---

<sup>54</sup> Anto Bakker dan Achmad Charis Zubair, *Metode Penelitian Filosofis Yogyakarta*

## **BAB. I. Pendahuluan**

Pada bab ini penulis mencoba melihat sedikit permasalahan yang dialami anak jalanan khususnya dikota Yogyakarta. Bab I terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar teori, tujuan penelitian, definisi konseptual, operasional, dan metodologi penelitian.

## **BAB. II. Deskripsi objek penelitian**

Pada bab ini memuat deskripsi objek penelitian yang berisi deskripsi wilayah kota Yogyakarta, anak jalanan dikota Yogyakarta dan rumah singgah Ahmad Dahlan.

## **BAB. III. Pembahasan**

Peran pemerintah kota Yogyakarta, LSM (rumah singgah Ahmad Dahlan) dalam penanganan anak jalanan dikota Yogyakarta.

## **BAB. IV. Penutup**

Dalam penutup bab ini berisi kesimpulan di dapat dari penelitian