

EVALUASI PENANGANAN ANAK JALANAN PADA RUMAH SINGGAH DI KOTA SEMARANG

Muhammad Natsir Noor Effendy, Frieda NRH, Hardi Warsono

ABSTRACT

The condition of street children population in Semarang when the research was being held was recorded 5.116 children. This research is a Summative Evaluation which is aimed at observing the target achievement after a program and activity being held for a certain time, which in this case is to evaluate performance of the officials or managers in developing input and output factors to attain indicators of outcome, benefit and impact, especially for prosperity of street children as the beneficiaries and for prosperity of public sector in general. After all, we can conclude that evaluation result toward the officials performance in managing Sheltered home can bring the activities of Sheltered Home to be better in quality, and at the end, may result in behaviours change of street expected to have productivity and become more conducive to their social environment.

Keywords : *Street children, Human resources, Sheltered home*

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 34 mengamanatkan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak menegaskan bahwa anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian

bangsa untuk menjadi warga negara yang baik dan berguna bagi nusa dan bangsa. Hak anak tersebut berlaku secara universal dan telah ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa dalam Konvensi hak-hak anak, yaitu anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan, perlindungan, pengembangan kemampuan atau pendidikan dan kasih sayang. Namun demikian sosialisasi terhadap regulasi tersebut dimasyarakat belum maksimal, sehingga hak-hak anak dalam kehidupan bermasyarakat belum dapat terpenuhi secara optimal. Implikasi langsung dari

Alamat Korespondensi :
MAP Undip
Telp. : 024-8452791
Email : mapundip@yahoo.co.id

hilangnya hak-hak anak adalah terjadinya keterlantaran anak. Hal ini dikarenakan adanya kemiskinan yang dialami oleh sebagian besar penduduk Indonesia sebagai akibat krisis ekonomi dan menimbulkan dampak negatif bagi kehidupan keluarga baik di wilayah perkotaan maupun di pedesaan. Banyak keluarga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya akibat meningkatnya harga kebutuhan pokok. Salah satu upaya keluarga untuk mengatasi hal ini adalah melibatkan seluruh anggota keluarga untuk mencari nafkah. Kondisi ini mendorong anak-anak memasuki kehidupan jalanan yang seharusnya masih menjadi tanggung jawab orangtuanya.

Belum pulihnya kehidupan bangsa dari krisis, menyebabkan jumlah anak jalanan semakin meningkat populasinya. Tahun 2003 populasi anak jalanan di wilayah Kota Semarang tercatat sejumlah 5.116 anak (8,21%) dari 62.295 anak jalanan yang tersebar di wilayah Propinsi Jawa Tengah. Merembaknya anak jalanan yang berada hampir disetiap kota-kota besar termasuk halnya di Kota Semarang telah menjadi permasalahan sosial yang serius. Karena disamping jumlah mereka yang terus meningkat, juga ancaman kehidupan yang cukup keras di jalanan terhadap faktor keselamatan dan keamanan. Dari sisi kesehatan, anak jalanan rawan terhadap berbagai penyakit. Kehidupan di jalan dengan tingkat

kebisingan dan polusi asap kendaraan, terik matahari, terpaan angin dan guyuran hujan merupakan fenomena kehidupan anak jalanan. Profesi kegiatan yang digeluti anak jalanan sebagai pengamen, peminta-minta, pengelap kaca mobil, penjaja koran dan lain sebagainya lambat laun telah membentuk perilaku tendensius atau mengarah pada perbuatan-perbuatan menyimpang (a-normatif) dan destruktif sehingga mendorong terciptanya kerawanan terhadap tindak pelanggaran dan kejahatan baik di jalan dengan sasaran para pengguna jalan, fasilitas publik maupun dilingungan sosialnya yang lain.

Pemerintah telah berupaya mengambil langkah penanganan anak jalanan diantaranya melalui pendekatan "open house" (rumah terbuka) berupa rumah singgah yang merupakan salah satu wahana pelayanan sosial bagi anak jalanan guna melindungi anak dari situasi kehidupan jalanan yang tidak sehat dan tidak aman. Disamping itu rumah singgah merupakan sarana yang dipersiapkan sebagai pemberi rujukan antara anak jalanan dengan pihak-pihak yang akan membantu mereka. Merembaknya komunitas anak jalanan di Kota Semarang telah mendorong beberapa yayasan/ lembaga swadaya masyarakat untuk mendiskripsikan hasil, manfaat, dan dampak kinerja rumah singgah dalam penanganan anak jalanan serta untuk mengetahui pencapaian

sasaran dan manfaat yang ditimbulkannya. Dengan mengetahui kekurangan maupun ketidakberhasilan program, selanjutnya dapat dipergunakan sebagai acuan untuk memberikan rekomendasi perbaikan perumusan kembali kebijakan atau penyesuaian dimasa yang akan datang.

Keputusan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor : Kep. 178/K/07/2000 tanggal 18 Juli 2000 tentang evaluasi kinerja pembangunan, dikemukakan bahwa evaluasi kebijakan program mempunyai peranan yang sangat penting, sebab banyak program pembangunan, kurang mengetahui kegagalan dan keberhasilan serta tidak lanjut program. Evaluasi kinerja masih terbatas pada perkembangan pelaksanaan yang dilakukan melalui sistem pemantauan, sedangkan evaluasi dilaksanakan setelah program selesai/berfungsi yang dikenal dengan Performance Evaluation belum dilakukan secara sistematis dan melembaga. Evaluasi kinerja adalah bagian dari manajemen pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi mengenai hasil, manfaat dan dampak program yang telah direncanakan dan/atau telah dilaksanakan untuk menilai serta mengevaluasi pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan. Evaluasi kinerja mencakup hal-hal yang lebih menyeluruh dan lebih menekankan

pada umpan balik terhadap masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak yang diperoleh dari suatu program.

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif yang menggambarkan evaluasi terhadap kinerja suatu organisasi atau unit kerja yakni rumah singgah dalam memberikan pelayanan sosial atau penanganan terhadap anak jalanan. Fokus penelitian mengenai evaluasi kinerja rumah singgah yang terdiri dari evaluasi formal dan evaluasi sumatif dengan menekankan pada kinerja para petugas/pengelolanya yang terkait dengan aspek masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) maupun dampak (*impact*) yang timbul didalam tahap akhir/terminasi dari rangkaian kegiatan penanganan masalah sosial anak jalanan di Kota Semarang. Faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja sebagai interaksi antara faktor kemampuan dan faktor motivasi. Awal penelitian memberikan gambaran yang luas dan umum mengenai evaluasi terhadap rumah singgah secara menyeluruh. Pembahasan berikutnya dilakukan analisis yang terfokus pada suatu dominan atau sub-sub domain tertentu berdasarkan analisis taksonomi Domain yang muncul akan memiliki dua sifat yaitu domain superior yang merupakan domain yang penting dan mendominasi hampir sebagian besar diskripsi

penelitian, dalam hal ini terfokus pada kinerja petugas pelaksana rumah singgah. Di lain pihak terdapat domain superior yang merupakan domain yang penting dan mendominasi hampir sebagian besar diskripsi penelitian, dalam hal ini terfokus pada kinerja petugas pelaksana rumah singgah. Domain inferior yaitu merupakan domain pendukung yang menguraikan analisis dari aspek pelayanan terhadap anak-anak jalanan maupun aspek ketersediaan sarana dan prasarana rumah singgah. Hal ini dilandasi suatu pemikiran bahwa sebagai suatu penelitian sosial yang melakukan pengamatan terhadap proses pelayanan sosial anak jalanan, substansinya adalah menerangkan atau mendeskripsikan suatu fenomena sosial. Untuk menerangkan suatu fenomena sosial peneliti memerlukan setidaknya instrumen ilmiah yang meliputi : (1) logika atau rasionalitas, dan (2) observasi atau pengamatan langsung terhadap fakta-fakta empiris dilapangan, yakni permasalahan sosial anak jalanan yang penanganannya dilakukan melalui sistem rumah singgah. Pemahaman ilmiah atas realitas sosial harus berlandaskan sesuatu yang logis, dapat diterima oleh akal sehat dan sesuai dengan apa yang kita amati dilapangan.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Rumah singgah yang menjadi sasaran penelitian ini pada

umumnya dikelola oleh yayasan-yayasan yang bergerak dibidang usaha kesejahteraan sosial, baik yang bersifat keagamaan maupun non keagamaan. Sebagaimana dikemukakan oleh para pengurusnya, yayasan-yayasan tersebut memberikan pelayanan sosial sebagai wujud komitmen serta kepedulian mereka untuk membantu anak-anak jalanan kearah terwujudnya kesadaran, kepedulian dan dukungan terhadap program penanganan permasalahan sosial anak jalanan di kawasan Kota Semarang. Dengan melakukan kegiatan pendampingan, yayasan ini berupaya untuk mengurangi aktivitas anak di jalanan serta membantu mereka dalam memulihkan dan mengembangkan fungsi sosial anak secara positif melalui perubahan sikap mental dan perilakunya didalam lingkungan sosial keluarga serta masyarakat disekelilingnya. Namun demikian dalam implementasinya masih banyak petugas-petugas rumah singgah yang melaksanakan tugasnya berhadapan dengan berbagai kendala dan hambatan yang ditemui dilapangan. Hal ini tidak terlepas dari faktor terbatasnya jumlah petugas yang memiliki kompetensi yang dibutuhkan oleh rumah singgah. Ketidakseimbangan antara beban tugas dan jumlah personil petugas selain menimbulkan terjadinya perangkapan/duplikasi tugas tidak jarang juga menimbulkan masalah dalam

penempatan petugas sesuai dengan kualifikasi keahliannya. Hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa latar belakang pendidikan para petugas rata-rata tidak berbasis ilmu pekerjaan sosial. Keberhasilan pelayanan kesejahteraan sosial terhadap permasalahan sosial anak jalanan penanganannya akan memperoleh hasil yang optimal apabila dilakukan melalui pendekatan profesi pekerjaan sosial. Selama ini upaya telah dilakukan oleh pihak Pemerintah melalui penyelenggaraan berbagai kursus atau pelatihan pengembangan kinerja bidang pekerjaan sosial bagi para petugas rumah singgah.

1. Profil Rumah Singgah/Obyek Penelitian dari Rumah Singgah Putra Mandiri :

Rumah singgah Putra Mandiri sudah menangani anak jalanan sebanyak 781 anak yang dirinci sebagai berikut :

- a. 650 anak sudah kembali ke orang tuanya (83,23%)
- b. 100 anak kembali kesekolah/mengikuti pendidikan formal (12,80%)
- c. 26 anak sudah bekerja atau berwiraswasta/mandiri (3,33%)
- d. 5 anak dirujuk ke panti sosial untuk memperoleh latihan ketrampilan (0,64%)

Rumah singgah Putra Mandiri saat ini sedang membina sejumlah 130 anak jalanan yang tersebar di

beberapa kantong-kantong anak jalanan.

2. Rumah Singgah Anak Bangsa
Rumah singgah Anak Bangsa sudah menangani anak jalanan sebanyak 1.050 anak yang dirinci sebagai berikut :

- a. 590 anak sudah kembali ke orang tuanya (56,19%)
- b. 350 anak kembali kesekolah/mengikuti pendidikan formal (33,33%)
- c. 100 anak sudah bekerja atau berwiraswasta/mandiri (9,52%)
- d. 10 anak dirujuk ke panti sosial untuk dilatih ketrampilan (0,95%)

Adapun rumah singgah Anak Bangsa saat ini sedang membina sejumlah 150 anak jalanan yang tersebar di beberapa wilayah binaan di kawasan Kota Semarang.

3. Rumah Singgah Gratama
Hingga akhir tahun 2003 rumah singgah Gratama sudah menangani anak jalanan secara kumulatif sekitar 910 anak yang dirinci sebagai berikut :

- a. 410 anak sudah kembali ke orang tuanya (45,05%)
- b. 319 anak kembali kesekolah/mengikuti pendidikan formal (35,05%)
- c. 136 anak sudah bekerja atau berwiraswasta/mandiri (14,95%)
- d. 45 anak dirujuk ke panti sosial untuk memperoleh latihan ketrampilan (4,95%)

Saat ini rumah singgah Gratama sedang membina sejumlah 150 anak jalanan.

1. Fungsi Rumah Singgah

Berdasarkan hasil pengamatan secara langsung di tiga rumah singgah yang menjadi lokasi penelitian, selanjutnya dapat dikemukakan bahwa kehidupan nyata sehari-hari dalam sebuah rumah singgah digambarkan ibarat sebuah keluarga dimana para pekerja sosial didalamnya bertindak sebagai orang tua atau kakak bagi apra anak jalanan yang menjadi binaannya. Dalam sebuah keluarga, hubungan yang terjadi bersifat informal dimana satu dengan lainnya bersikap saling mengasahi dan memperhatikan. Dilain pihak sebagai orang tua, pekerja sosial membimbing anak-anak jalanan kearah perilaku sehari-hari yang sesuai dengan norma. Adapun bimbingan terhadap anak-anak jalanan berlangsung setiap saat tanpa adanya jadwal yang tetap. Penciptaan suasana kekeluargaan bertujuan agar anak jalanan dapat kembali menemukan konsep keluarga dimana untuk sebagian besar diantaranya tidak lagi dapat dipenuhi. Dengan keadaan ini, maka konsentrasi terbesar pekerjaan pekerja sosial adalah memperhatikan dan berhubungan dengan anak jalanan. Disamping bekerja dirumah singgah, para pekerja sosial tetap berkunjung ke jalanan. Hal ini memungkinkan anak

jalanan secara berangsur-angsur akan menemukan situasi lain melalui rumah singgah. Mereka datang kapan saja baik pagi, siang, bahkan tengah malam dan pekerja sosial berkewajiban melayaninya. Anak yang jarang datang dikunjungi pekerja sosial di jalanan. Semua anak jalanan yang mangkal pada kantong anak jalanan pada kenyataannya tidak semuanya akan datang ke rumah singgah. Keterarikan anak jalanan pada kegiatan-kegiatan dan hubungan persahabatan yang intim dengan pekerja sosial akan menjadi titik awal bagi proses penanganan masalah dan komunikasi lebih lanjut dengan anak. Anak jalanan yang rutin datang bahkan yang menetap di rumah singgah secara intensif akan memperoleh pelayanan. Sebaliknya anak yang hubungannya jarang akan kurang intensif sehingga berakibat proses perubahannya akan memakan waktu yang relatif lama. Rumah singgah akan menjadi saringan (*filter*) bagi anak untuk menampilkan perilaku yang normatif.

Melalui gambaran sehari-hari fenomena di rumah singgah selanjutnya rumah singgah bagi kelompok anak jalanan memiliki fungsi-fungsi, antara lain merupakan:

a. Tempat Pertemuan (*Meeting Point*)

Rumah singgah merupakan tempat bertemunya antara pekerja sosial dengan anak

- jalanan untuk menciptakan persahabatan dan melakukan berbagai kegiatan yang telah diprogramkan rumah singgah.
- b. Pusat *Assesment* dan Rujukan
Menjadi tempat untuk melakukan assesment atau diagnosis terhadap berbagai kebutuhan dan masalah anak jalanan serta melakukan rujukan (*referral*) pelayanan sosial bagi anak jalanan yang menjadi binaannya.
 - c. Fungsi Fasilitator
Rumah singgah merupakan media perantara atau fasilitator antara anak jalanan dengan keluarga, panti, keluarga pengganti maupun lembaga-lembaga lainnya. Anak jalanan diharapkan tidak terus-menerus bergantung kepada Rumah Singgah, melainkan dapat memperoleh kehidupan yang lebih baik melalui atau setelah proses pelayanan Rumah Singgah.
 - d. Fungsi Perlindungan
Rumah Singgah dipandang sebagai tempat berlindung dari tindak kekerasan maupun tindakan eksploitasi lainnya terhadap anak dijalanan.
 - e. Pusat Informasi
Rumah Singgah menyediakan informasi berbagai hal yang berkaitan dengan kepentingan anak jalanan, seperti : data dan informasi tentang anak jalanan, bursa kerja, pendidikan, bantuan sosial, kursus ketrampilan dan lain sebagainya.
 - f. Kuratif-Rehabilitatif
Dalam fungsi ini Rumah Singgah mampu mengatasi permasalahan sosial anak jalanan melalui upaya merubah sikap dan perilaku anak yang pada akhirnya akan mampu mengembalikan serta menanamkan fungsi sosial anak. Intervensi profesional dilakukan termasuk menggunakan tenaga konselor yang sesuai dengan masalah yang dialami anak.
 - g. Akses terhadap Pelayanan
Sebagai tempat persinggahan, rumah singgah menyediakan akses terhadap berbagai pelayanan sosial bagi anak jalanan. Untuk itu peran petugas dan para pekerja sosial di rumah singgah akan membantu anak untuk mencapai pelayanan tersebut.
 - h. Re-Sosialisasi
Sebagai upaya untuk mengenalkan kembali norma, situasi dan kehidupan bermasyarakat bagi anak jalanan, oleh karenanya lokasi rumah singgah berada ditengah lingkungan masyarakat. Pada sisi lain mengarah pada pengakuan, tanggung jawab dan upaya warga masyarakat terhadap penanganan masalah anak jalanan.
- ## 2. Tahapan Kegiatan Rumah Singgah
- Pelayanan rumah singgah dalam menangani anak jalanan dilaksanakan melalui tahapan-

tahapan kegiatan sebagaimana pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah. Untuk dapat memberikan gambaran yang jelas terhadap peran dan kinerja para petugas pengelola rumah singgah, berikut secara kronologis dikemukakan beberapa tahapan kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh rumah-rumah singgah di Kota Semarang yang menjadi lokasi penelitian.

a. Tahap Penjangkauan

Substansi kegiatan penjangkauan adalah kegiatan kunjungan yang dilakukan para pekerja sosial rumah singgah kejalan-an untuk menjangkau anak-anak jalan-an sebagai upaya untuk menciptakan kontak awal atau pendahuluan dan persahabatan dengan anak jalan-an. Pada umumnya rumah singgah yang menjadi lokasi penelitian melaksanakan kegiatan penjangkauan sekurang-kurangnya dua kali dalam seminggu dengan rentang waktu pagi, siang maupun sore hari.

b. Tahap Identifikasi dan Pengungkapan Masalah (*Problem Assesment*).

Substansi tahapan kegiatan ini merupakan kegiatan yang dilakukan para pekerja sosial rumah singgah dalam menginventarisasi dan mengkaji identitas anak, riwayat hidup anak beserta keluarganya, permasalahannya, maupun potensi beserta kebutuhan dalam pen-

nganannya secara cermat dan teliti. Anak jalan-an yang sudah dikenal selanjutnya dimotifasi untuk datang kerumah singgah dengan menggunakan pendekatan kelompok guna menarik lebih banyak anak jalan-an yang datang. Kegiatan ini juga dilakukan dikantong-kantong anak jalan-an ataupun dirumah singgah dengan tujuan untuk mengisi file dokumen anak yang selanjutnya digunakan untuk merencanakan kegiatan penanganannya.

c. Tahap Resosialisasi

Tahap resosialisasi merupakan tahapan kegiatan yang dilakukan para pekerja sosial rumah singgah dalam merubah sikap dan perilaku anak jalan-an agar sesuai dengan nilai dan norma sosial yang berlaku dimasyarakat pada umumnya. Pada proses tahapan ini anak-anak jalan-an memperoleh informasi dan pengertian tentang etika, norma dan kebiasaan yang berlaku di dalam masyarakat. Kegiatan ini bertujuan untuk memperbaiki sikap maupun perilaku anak agar sesuai dengan norma sosial baik terhadap diri sendiri, teman, keluarga serta lingkungan disekitar tempat tinggal mereka dimana perubahan tersebut diharapkan munculnya dari kesadaran anak. Bentuk kegiatan yang dilakukan antara lain meliputi bimbingan motivasi, bimbingan sikap mental/spiritual

serta kesadaran dalam mematuhi berbagai aturan atau norma hidup bermasyarakat. Berbagai kegiatan tersebut menarik perhatian anak dan sangat efektif mengurangi waktu anak untuk berada di jalanan, sehingga kebiasaan untuk bermain di jalanan dan hanya berorientasi pada uang, sudah mulai menampakkan adanya perubahan. Kalau sebelum ini mereka selalu berada di jalan dengan motif utama mencari uang untuk bermain, jajan atau kebutuhan konsumtif lainnya, maka sekarang mereka mulai beralih ke rumah singgah yang berarti frekuensi kegiatan di jalan sudah mulai berkurang.

d. Tahap Pemberdayaan

Tahapan kegiatan dimana para petugas atau pekerja sosial rumah singgah melakukan identifikasi terhadap kebutuhan pelayanan anak sekaligus mendorong anak untuk mendayagunakannya. Selanjutnya para pekerja rumah singgah menghubungi sumber-sumber rujukan yang diperlukan dan membuat kesepakatan dengan sistem sumber tersebut guna menindaklanjuti penanganan lanjutan anak. Kegiatan pemberdayaan anak-anak pada umumnya diorientasikan pada kegiatan pelatihan ketrampilan yang sesuai dengan kemampuan/bakat, minat serta kebutuhan anak yang mengalami putus

sekolah. Adapun tujuan dari kegiatan ini agar anak memiliki ketrampilan yang dapat dimanfaatkan oleh mereka dalam mencari nafkah tanpa harus beraktifitas turun kejalan.

e. Tahap Pengakhiran Pelayanan (Terminasi)

Pada hakekatnya kegiatan terminasi merupakan kegiatan menghentikan proses pelayanan bagi anak jalanan dikarenakan anak telah mencapai tujuan yang ditetapkan atau tahapan akhir pelayanan merekomendasikan anak untuk dirujuk ke lembaga lain karena rumah singgah tidak menyediakan jenis pelayanan lanjutan yang dibutuhkan anak jalanan.

Kegiatan pengakhiran pelayanan dilakukan apabila anak binaan telah mencapai kondisi-kondisi berikut ini :

- 1) Anak mandiri atau telah aktif bekerja/produktif
- 2) Anak kembali kepada orang tua
- 3) Dirujuk ke Panti Sosial/asuhan atau ke lembaga pengganti lain
- 4) Anak kembali ke sekolah
- 5) Adanya peningkatan pendapatan atau kesejahteraan pada orang tuanya.

Untuk dapat mengetahui keadaan tersebut maka para pekerja sosial rumah singgah melakukan pemantauan atau supervisi melalui kegiatan, sebagai berikut :

- 1). Kunjungan ke rumah (*home visite*) kepada mereka yang pulang kepada keluarga
- 2). Melakukan pemantauan kepada anak binaan yang alih kerja
- 3). Rujukan ke Panti Sosial yang belum menemukan alternatif yang sesuai.

3. Pengembangan Indikator Kinerja

Ruang lingkup penulisan hasil penelitian ini menyangkut kinerja rumah singgah dengan memusatkan perhatian pada studi evaluasi terhadap kinerja para petugas atau pengelola rumah singgah melalui indikator-indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) maupun dampak (*impact*) yang ditimbulkan di dalam proses penanganan masalah sosial anak jalanan. Dibawah akan dikembangkan masing-masing indikator yang terkait dengan kinerja petugas rumah singgah yang dalam kegiatan pelayanannya tidak dapat dipisahkan dengan aspek anak jalanan yang menjadi sasaran binaannya.

- a. Indikator Masukan (*input*)
Pada hakekatnya indikator masukan rumah singgah adalah keseluruhan sumber daya (*resources*) yang diperlukan dan akan dipergunakan rumah singgah agar setiap pelaksanaan kegiatannya dapat menghasilkan keluaran (*output*) sebagaimana yang telah ditetapkan dalam

pedoman pelayanan. Indikator kinerja input yang paling utama dan menjadi fokus didalam penelitian ini adalah adanya para petugas pengelola rumah singgah, mengingat kinerja sumber daya manusia (SDM) pengelolanya, yang meliputi antara lain : 1) Supervisor, 2) pemimpin rumah singgah, 3) para pekerja sosial, 4) ketua kelompok anak jalanan dan tenaga administrasi rumah singgah.

Hasil pengamatan dilapangan menunjukkan bahwa latar belakang pendidikan para petugas rata-rata tidak berbasis ilmu pekerjaan sosial. Dilain pihak keberhasilan pelayanan kesejahteraan sosial terhadap permasalahan sosial anak jalanan penanganannya akan memperoleh hasil yang optimal apabila dilakukan melalui pendekatan profesi pekerjaan sosial. Selama ini upaya telah dilakukan oleh pihak Pemerintah (Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Jawa Tengah) melalui penyelenggaraan berbagai kursus atau pelatihan pengembangan kinerja bidang pekerjaan sosial bagi para petugas rumah singgah se Jawa Tengah.

- b. Indikator Keluaran (*Output*)
Hasil pengolahan langsung terhadap indikator masukan (*input*) diharapkan dapat mewujudkan suatu keluaran (*output*) yang dicapai dan dapat

bersifat fisik maupun non fisik. Adapun pengolahan indikator masukan terhadap sumber daya (*resource*) rumah singgah yang secara langsung dihasilkan sebagai indikator keluaran (*output*) yang diamati didalam penelitian menunjukkan bahwa hasil kegiatan pelatihan pengembangan kinerja petugas rumah singgah secara fungsional untuk mencapai tingkat pemahaman dan kapabilitas para petugas terhadap tugas pokok, fungsi, peran dan tanggung jawabnya dalam melaksanakan rangkaian atau tahapan-tahapan kegiatan pelayanan rumah singgah berdasarkan pedoman yang telah ditetapkan meliputi : tahap penjangkauan, tahap identifikasi dan pengkajian kebutuhan, tahap resosialisasi, serta tahap pemberdayaan hingga tahap penyelenggaraan pelatihan pengembangan kinerja serta belum seluruh petugas rumah singgah berkesempatan mengikuti pembinaan teknis pekerjaan sosial tersebut, sehingga belum dapat menciptakan pemahaman yang optimal bagi petugas terhadap kinerja pelayanannya. Padahal tahapan-tahapan kegiatan pelayanan rumah singgah dalam rangka mewujudkan fungsi rumah singgah relatif harus didukung oleh kemampuan profesi pekerjaan sosial.

c. Indikator Hasil (*outcome*)

Produk yang menunjukkan efek dan berfungsinya indikator keluaran (*output*) secara langsung mengindikasikan hasil (*outcome*) bagi rumah singgah dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanannya. Adapun efek langsung dari hasil pengolahan indikator keluaran rumah singgah tercermin sebagai indikator hasil (*outcome*) dapat diamati melalui aspek yang menunjukkan pemahaman dan kapabilitas para petugas rumah singgah dalam mewujudkan fungsi rumah singgah secara komprehensif dan optimal sehingga dapat menunjang aktifitas positif anak, yang pada akhirnya dapat mengurangi aktivitas anak turun kejalan. Hasil pengamatan dilapangan dapat dijelaskan bahwa pada hakekatnya tahapan-tahapan kegiatan pelayanan telah mewujudkan berfungsinya rumah singgah. Hanya saja intensitas capaiannya belum optimal, namun sejauh kondisi memungkinkan karena terbatasnya sumber dana, sumber daya manusia maupun sarana mobilitas yang dimiliki rumah singgah.

d. Indikator Manfaat (*benefit*)

Indikator manfaat (*benefit*) menekankan pada berfungsinya indikator hasil (*outcome*) sehingga mendatangkan manfaat bagi penerima pelayanan/beneficiaries dengan menekan-

kan pada berfungsinya indikator hasil (*outcome*) yang berupa produk aktivitas pelayanan yang diberikan para petugas rumah singgah dengan segala keterbatasan yang ada, antara lain terlihat pada aspek-aspek capaian kinerja petugas dimana kinerja manfaat yang dapat dicapai dari aspek petugas adalah terselenggaranya tahapan-tahapan kegiatan rumah singgah melalui pelayanannya yang dilaksanakan oleh para petugas sehingga dapat mewujudkan fungsi rumah singgah bagi anak-anak jalanan yang menjadi warga binaannya. Hasil pengamatan menunjukkan bahwa para petugas dari ketiga rumah singgah pada hakekatnya telah melaksanakan kegiatan pelayanannya berdasarkan prosedur dan mekanisme yang telah ditetapkan dalam pedoman yang ada. Namun demikian manfaat yang diperoleh dari fungsi rumah singgah yang telah diupayakan para petugas belum dapat dirasakan secara optimal mengingat keterbatasan sumber dana, sumber daya manusia maupun sarana dan prasarana operasional rumah singgah.

e. Indikator Dampak (*impact*)

Beberapa hal yang perlu memperoleh perhatian bersama sehubungan dengan dicapainya indikator positif maupun negatif dari kinerja dampak (*impact*), yakni adanya sasaran kinerja

yang memberikan pengaruh yang lebih luas pada tingkatan indikator dampak berdasarkan asumsi yang telah diterapkan. Dilihat dari aspek kinerja menunjukkan belum optimalnya tingkat kemampuan ataupun kapabilitas para petugas rumah singgah dalam memahami prosedur pelayanan maupun pemahaman profesi pekerjaan sosial hingga membawa dampak pada pencapaian kinerja pelayanan. Hal ini tampak dari berbagai kendala yang dihadapi para petugas dalam melaksanakan tahapan-tahapan kegiatan pelayanan dirumah singgah, sehingga menurut pengamatan dipandang belum dapat mewujudkan fungsi-fungsi rumah singgah secara optimal.

Pada hakekatnya studi implementasi kebijakan adalah untuk mengetahui bagaimana kinerja suatu kebijakan publik serta mengkaji secara kritis dan evaluatif terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan tersebut (Effendi, 2000). Selanjutnya efektivitas kebijakan antara lain bisa dilihat dari proses implementasi yaitu menekankan pada konsistensi antara pelaksanaan program atau kebijakan dengan *policy guidelines* yang merupakan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan kebijakan yang pada hakekatnya mencakup evaluasi kinerja yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan yang

meliputi antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana kelompok sasaran dan pemanfaatan kebijakan (Dwiyanto, 1999 : 1).

Sejalan dengan berkembangnya era kualitas pelayanan, pemerintah merasa perlu memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan publik sebagai salah satu upaya perwujudan tugas pemerintah dalam rangka mewujudkan *good governance*, yaitu sebagai penyelenggara pelayanan publik. Untuk kepentingan tersebut pemerintah melalui Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara mengeluarkan peraturan yang mengatur pelayanan publik yaitu Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor /KEP/MENPAN/7/2003 yang merupakan penyempurnaan dari Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang menyebutkan bahwa hakekat pelayanan publik adalah memberikan pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana termuat didalam Keputusan Menteri PAN Nomor 63 tahun 2003 dijabarkan kedalam 10 (sepuluh) prinsip pelayanan publik, antara lain :

1. Kesederhanaan, yakni prosedur pelayanan tidak berbelit-belit,

mudah difahami dan mudah dilaksanakan.

2. Kejelasan, dalam hal (a) persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik (b) unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab memberikan pelayanan dan penyelesaian persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
3. Kepastian waktu, dimana pelaksanaan pelayanan publik diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi, dalam arti produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum
6. Tanggung jawab, pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana, perlu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan sarana pendukung lainnya yang memadai, termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika.
8. Kemudahan akses, diperlukan tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan

- teknologi komunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, prinsip dimana pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
 9. Kenyamanan, kondisi lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung seperti toilet, tempat ibadah, parkir, dan lain sebagainya.

Untuk meningkatkan pelayanan publik, Warella (1997) mengemukakan bahwa aparaturnya negara telah melakukan berbagai upaya untuk dapat meningkatkan pelayanannya pada masyarakat mulai dari pembenahan dibidang struktur dan fungsi, sistem dan prosedur, penyediaan sarana yang lebih memadai, adanya reward and punishment, peningkatan sumber daya manusia melalui pendidikan, pelatihan, pengalaman, peningkatan profesionalisme dan kesediaan aparat untuk menerima umpan balik dari masyarakat tentang pelayanan yang mereka peroleh.

Dengan memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik yang telah diuraikan diatas, maka dapat dikemukakan bahwa terdapat beberapa komponen pelayanan yang ditemui dirumah singgah belum

dapat diwujudkan secara optimal oleh para petugas pengelola sebagai aparat penyedia pelayanan terhadap anak-anak jalanan sebagai pihak pengguna manfaat dan pelayanan (*beneficiaries*). Belum terwujudnya kemudahan akses bagi rumah-rumah singgah mengingat keberadaannya dilokasi yang relatif agak jauh dari kantong aktifitas anak-anak jalanan yang menjadi warga binaannya. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip pelayanan publik belum sepenuhnya menjangkau kepentingan pengguna manfaat. Dilain pihak kondisi lingkungan (kerja) rumah singgah relatif belum menunjang terwujudnya kenyamanan bagi warga binaan (anak-anak jalanan) untuk singgah dan menerima pelayanan dari petugas, mengingat keterbatasan kepemilikan rumah singgah dalam menyediakan kelengkapan sarana maupun prasarana serta fasilitas pelayanan. Menurut Robert C. Mill (dalam A. Dale Timpe, 2000 : 3) bahwa lingkungan kerja yang menyenangkan/representatif menjadi kunci pendorong atau salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja bagi petugas untuk menghasilkan kinerja puncak. Selanjutnya ditambahkan pula oleh Timpe bahwa lingkungan kerja atau suasana organisasi adalah serangkaian sifat yang dapat diukur berdasarkan persepsi kolektif dari orang-orang yang hidup dan bekerja didalam lingkungan tersebut, dan diperlihatkan untuk mempengaruhi

motivasi serta perilaku mereka. Namun demikian performansi kerja atau kinerja yang ditunjukkan oleh para petugas rumah singgah dengan sikap penuh pengabdian, kedisiplinan dan keikhlasan disertai tanggung jawab terhadap penyelenggaraan pelayanan sosial terhadap anak-anak jalanan mengindikasikan bahwa para petugas memiliki motivasi yang relatif tinggi walaupun didukung oleh kemampuan teknis yang relatif terbatas terlebih bagi petugas rumah singgah yang mengabdikan dirinya dengan motivasi ibadah atas dasar rasa ikhlas dan sukarela semata. Hal ini sesuai dengan analisis kinerja sebagaimana dikemukakan oleh Faustino Cardoso Gomes (2001:177), bahwa analisis performansi kinerja berkaitan erat dengan 2 (dua) faktor utama yaitu adanya motivasi dan kemampuan seseorang untuk bekerja, yang selanjutnya menimbulkan kemampuan untuk melaksanakannya. Pendapat serupa diungkapkan pula oleh Keith Davis (dalam Mangkunegoro, 1999 : 67) bahwa faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja dirumuskan sebagai interaksi antara faktor kemampuan dan faktor motivasi (*Human Performance = Ability + Motivation*). Dengan demikian tingkatan hasil kerja yang telah dicapai para petugas rumah singgah dalam mewujudkan fungsi rumah singgah telah memenuhi sebagaimana prosedur yang digariskan oleh

pemerintah. Menurut Henry Simamora (2001 : 415) bahwa kinerja akan dicapai apabila para petugas dapat mewujudkan hasil kerjanya, baik dari segi kualitas maupun kuantitas berdasarkan standar kerja yang telah ditentukan, yaitu terpenuhinya seluruh rangkaian atau tahapan pelayanan rumah singgah yang diawali dari tahap penjangkauan lapangan (*reach out*) hingga tahap pengakhiran atau pemutusan hubungan pelayanan (*termination*). Para pengelola rumah singgah secara konsisten telah berupaya untuk melaksanakan program dan kegiatan pelayanannya dengan berpedoman pada "guide lines" atau pedoman penanganan anak jalanan yang telah digariskan Pemerintah dalam rangka mengurangi beban permasalahan sosial Pemerintah Kota Semarang sebagaimana diamanatkan dalam Rencana Strategisnya (Renstra).

The Liang Gie (1982) menambahkan bahwa disamping faktor motivasi kerja, kemampuan kerja dan lingkungan kerja, faktor lain yang ikut mempengaruhi efisiensi dan efektivitas kinerja adalah prosedur kerja yang pada kondisi rumah singgah dituangkan melalui pedoman pelaksanaan tugas pelayanan dan perlengkapan atau sarana/fasilitas kerja serta terwujudnya suasana kerja yang harmonis. Walaupun ketiga rumah singgah yang menjadi lokasi penelitian belum didukung tersedia-

nya sarana perlengkapan kerja yang memadai, namun suasana kerja telah terbangun dengan harmonis dan kondusif baik antar para petugas maupun antara petugas dengan para warga binaannya. Dalam sebuah keluarga, hubungan yang terjadi bersifat informal dimana satu dengan lainnya bersikap saling mengasihi dan memperhatikan.

Menurut Bernandin dan Russel (2001 : 135) bahwa kinerja atau performansi merupakan catatan outcome yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu. Dengan demikian kinerja rumah singgah akan dapat dicapai secara optimal apabila para petugas pengelolanya dapat melaksanakan keseluruhan tahapan pelayanan rumah singgah sebagaimana yang telah digariskan pemerintah didalam ketentuan/pedoman pelayanan rumah singgah anak jalanan atau memberikan pelayanan anak jalanan melalui fasilitasi rumah singgah serta mampu mewujudkan fungsi rumah singgah secara optimal, sehingga akan menghasilkan indikator output berupa produk aktivitas pelayanan secara optimal. Walaupun demikian secara keseluruhan catatan indikator kinerja (*input, output, outcome, benefit, dan impact*) yang dicapai para petugas pengelola belum mampu mewujudkan fungsi rumah singgah secara optimal sebagaimana diungkapkan para informan dalam analisis hasil penelitian di bab depan dalam penulisan ini.

Namun demikian kita sadari bersama bahwa permasalahan sosial tidak akan pernah terselesaikan atau hilang dari peradaban manusia. Di negara Indonesia permasalahan sosial menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat, termasuk didalamnya adalah permasalahan sosial anak jalanan. Adanya pelayanan sosial rumah singgah anak jalanan merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat yang didukung oleh pemerintah. Sebagai organisasi publik pemerintah perlu mengubah paradigma pelayanan publiknya agar lebih berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan masyarakat sebagai pelanggan. Untuk itu dalam memberikan pelayanannya kepada masyarakat diperlukan prinsip-prinsip pelayanan pada sektor publik yang perlu dikembangkan oleh rumah singgah (yang diselenggarakan masyarakat) dan selama ini dibina pemerintah, sebagaimana dikemukakan dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia/ SANKRI (dalam Soeprpto, 2003 : 17) antara lain :

Menetapkan standar pelayanan, baik menyangkut standar atas produk pelayanan maupun standar prosedur dalam kaitannya dengan pemberian pelayanan yang berkualitas, dimana standar pelayanan akan menunjukkan adanya kepastian dan kejelasan kinerja pelayanan. Terbuka terhadap

segala kritik dan saran maupun keluhan beserta kejelasan informasi yang diperlukan dalam pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan harus memiliki berbagai instrumen yang memungkinkan masyarakat menyampaikan keluhan, kritik maupun saran dan memberikan kejelasan informasi secara pro aktif. Selalu mencari pembaruan dan mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan dengan menggunakan sumber-sumber daya (*resources*) untuk melayani masyarakat sesuai dengan kriteria dasar pelayanan publik yakni efektif dan efisien serta ekonomis.

C. PENUTUP

1. Simpulan

- a. Kinerja para petugas pengelola rumah singgah belum optimal, karena kurangnya dukungan terhadap kegiatan pengembangan kinerja sumber daya manusia melalui keikutsertaan pada kursus-kursus maupun pendidikan dan pelatihan fungsional pekerjaan sosial.
- b. Pola penanganan anak jalanan melalui Rumah Singgah belum sepenuhnya mengacu pada petunjuk pelaksanaan yang telah digariskan Pemerintah (Departemen Sosial), dikarenakan belum adanya konsistensi pada capaian kinerja Rumah Singgah baik ditinjau dari implementasi kinerja petugas, anak jalanan maupun dukungan sarana prasarana rumah singgah.
- c. Belum adanya sistem pendampingan anak jalanan dan pembinaan lanjutan yang efektif pasca pembinaan rumah singgah, sehingga berakibat masih rentannya kondisi anak jalanan dari pengaruh lingkungan sosialnya.
- d. Belum optimalnya dukungan sarana dan prasarana kegiatan anak jalanan karena keterbatasan kepemilikan rumah singgah, berakibat minimnya jumlah anak jalanan yang singgah dan mengikuti kegiatan pelayanan di rumah singgah.

2. Saran

- a. Kualifikasi persyaratan bagi petugas pengelola rumah singgah perlu dirumuskan kembali sesuai dengan dinamika dan perkembangan permasalahan serta kebutuhan di lapangan serta perlunya dukungan yang optimal terhadap program pengembangan kapasitas/kinerja sumber daya manusia.
- b. Pemerintah daerah maupun para pemangku kepentingan (*stakeholders*) agar berupaya mengembangkan potensi dan ketersediaan kualitas sumberdaya petugas maupun dukungan sarana dan prasarana rumah singgah melalui peningkatan biaya operasional.
- c. Kualifikasi para petugas rumah singgah tidak semata-mata dilihat dari perspektif latar

belakang pendidikannya saja, akan tetapi lebih dari itu memiliki kapabilitas serta komitmen yang tinggi dalam penanganan anak jalanan, sehingga proses pendampingan anak jalanan dapat tercapai secara efektif dalam rangka mewujudkan manfaat dan fungsi rumah singgah secara optimal.

- d. Para petugas pengelola rumah singgah diharapkan mampu mengembangkan sistem jaringan kerja (*network*) dan kemitraan (*relationships*) secara optimal, karena penguatan jaringan memiliki makna bahwa para petugas pengelola mengetahui bagaimana menggunakan dan mampu mengakses sumber-sumber potensi yang ada secara optimal untuk kepentingan peningkatan dan pengembangan rumah singgah.

DAFTAR PUSTAKA

Badjuri, Abdulkahar. & Teguh Yuwono. 2002. *Kebijakan Publik – Konsep dan Strategi*. Semarang : Penerbit Universitas Diponegoro.

Bungin, Burhan. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial – format-format Kuantitatif dan Kualitatif*. Surabaya: Penerbit Airlangga University Press.

Cardoso Gomes, Faustino. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Penerbit Andi.

Dunn, Wiliam N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta : Penerbit Gadjah Mada University Pres.