



**ASPEK FILOSOFIS DAN TEKNIS DALAM  
PENYUSUNAN STANDAR PELAYANAN SOSIAL ANAK JALANAN  
MELALUI LEMBAGA<sup>1</sup>**

oleh

**(Rissalwan Habdy Lubis)<sup>2</sup>**

Anak jalanan adalah salah satu masalah klasik yang dapat ditemui di kota-kota besar di Indonesia. Sebagian pengamat masalah sosial berpendapat bahwa anak jalanan adalah konsekuensi logis dari perkembangan wilayah perkotaan (Sunusi, 1996; Sawung, 2005), yang membuka ruang kesenjangan dan mendorong diferensiasi struktur sosial dalam rangka pemenuhan kebutuhan ekonomi keluarga. Sementara pandangan lain melihat bahwa fenomena anak jalanan adalah implikasi dari lemahnya penyediaan pelayanan sosial dasar (*basic social services*)—khususnya bagi anak—dan penegakan hukum (*law enforcement*) pada saat yang bersamaan (Knapp, 1984; Brandon, 1998; Laksmono, 2002).

Pandangan yang kedua ini sangat terkait dengan kerangka kebijakan sosial yang seharusnya menjadi suprastruktur penyelenggaraan pemerintahan di kawasan perkotaan, yang dapat mengantisipasi masalah anak jalanan. Artinya, anak-anak tidak perlu ada di jalanan jika perangkat kebijakan sosial telah mengedepankan pemenuhan kebutuhan dasar keluarga dimana anak berada, yang kemudian diikuti dengan proteksi melalui penegakan hukum yang konsisten.

Namun kenyataannya, anak jalanan telah terlanjur menjadi beban sosial-ekonomi bagi sebagian besar kota-kota di Indonesia. Lantas bagaimanakah perspektif kebijakan sosial ini dapat menjawab permasalahan tersebut? Kerangka berpikir apakah yang seharusnya melandasi kebijakan penanganan anak jalanan tersebut? Dan hal teknis apa saja yang perlu diperhatikan dalam menyediakan pelayanan sosial bagi anak jalanan?

Makalah ini akan berupaya menjelaskan konteks pelayanan sosial bagi anak jalanan dalam 2 rentang kutub yang berseberangan, yakni: aspek filosofis dan aspek teknis. Aspek filosofis akan mempertanyakan kembali (*re-thinking*) kerangka pemikiran yang mendasari

---

<sup>1</sup> Disampaikan kembali dalam acara “*Review Program Pelayanan Sosial Anak Jalanan*” yang diselenggarakan oleh Direktorat Pelayanan Sosial Anak, Direktorat Jenderal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial, Departemen Sosial RI, di Hotel Yasmine, Makassar, pada tanggal 10 September 2008.

<sup>2</sup> Pengajar Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI; Direktur Eksekutif LKPS; penggiat kesejahteraan anak.

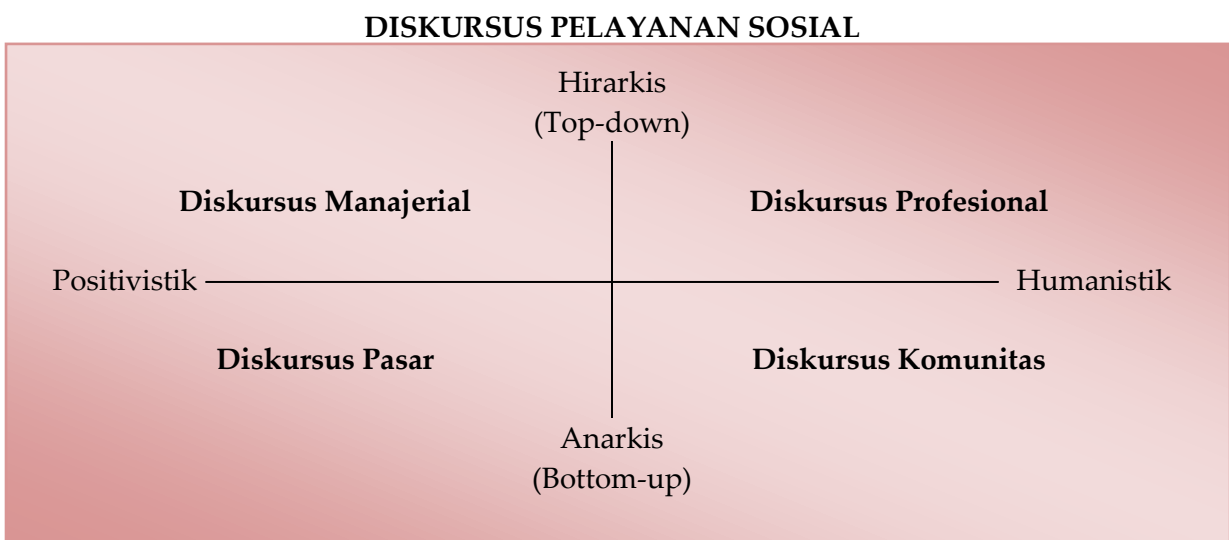
praktek pelayanan sosial, khususnya bagi anak jalanan. Sementara aspek teknis akan mendiskusikan hal-hal spesifik yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan praktek pelayanan sosial bagi anak jalanan.

## 1. DISKURSUS PELAYANAN SOSIAL

Dalam praktek pelayanan sosial, hal yang paling mendasar untuk dipahami adalah motivasi apa yang terkandung dibalik penyediaan layanan tersebut. Apakah memang diberikan sebagai bentuk rasa kemanusiaan yang tulus ikhlas atau memang dianggap sebagai beban pemenuhan tanggung jawab atau upaya menggugurkan kewajiban dari kelompok tertentu kepada kelompok lain dalam suatu masyarakat.

Selain itu, pelayanan sosial perlu pula untuk dilihat dari sisi penyediaan dalam pemenuhan layanannya. Apakah memang suatu layanan sosial semata-mata menjadi sesuatu hal yang memang harus diberikan oleh pihak-pihak yang mempunyai akses pada sumber-sumber (*resources*) atau dianggap sebagai komoditas yang bisa diupayakan di tingkat penerima layanan itu sendiri.

Berdasarkan kedua pemahaman tersebut, dapat dijelaskan 4 diskursus dalam praktek pelayanan sosial, yakni sebagaimana tergambar dalam diagram berikut.



Sumber: Dimodifikasi dari Adi, 2002: 31.

Dalam diskursus profesional, pelayanan sosial dilihat sebagai upaya menyediakan layanan profesional kepada klien aktual (*actual client*) yang datang meminta bantuan atau

layanan. Pendekatan umum yang digunakan adalah melakukan terapi langsung kepada klien. Pelayanan dalam konteks ini biasanya berbentuk konseling atau bimbingan sosial perseorangan (*casework*) atau juga bimbingan sosial kelompok (*groupwork*). Dengan demikian, kebijakan yang terkait dengan diskursus ini adalah mendorong dan meningkatkan kuantitas dan kualitas tenaga profesional untuk kebutuhan pelayanan sosial seluas-luasnya.

Diskursus Komunitas melihat pelayanan sosial sebagai upaya pemenuhan hak warga masyarakat untuk dapat memperoleh kehidupan yang lebih layak. Isu tentang partisipasi dan demokratisasi menjadi hal yang sangat krusial dalam kerangka ini, yang sekaligus juga menjadi prasyarat ketersediaan layanan sosial yang diupayakan dari berbagai potensi yang dimiliki oleh suatu komunitas masyarakat tertentu. Oleh karena itu, kebijakan yang perlu didorong adalah fasilitasi pelaksanaan desentralisasi pengambilan keputusan, yang seluas-luasnya melibatkan partisipasi publik.

Diskursus berikut adalah diskursus pasar. Dalam diskursus ini, pelayanan sosial dipandang sebagai komoditas yang harus dibeli oleh anggota masyarakat yang membutuhkannya. Pelayanan sosial tidak lagi bermuatan kemanusiaan, melainkan mempunyai misi tertentu yang terkait dengan motif-motif ekonomi. Diskursus ini sejalan dengan pemikiran *laissez-faire* dalam konsep ekonomi kesejahteraan yang dikemukakan Adam Smith (1776) dan juga konsep *residual welfare state* yang dikemukakan Richard Titmus (1974).

Diskursus yang terakhir adalah diskursus manajerial. Diskursus ini melihat pelayanan sosial sebagai produk yang disediakan kepada semua pihak yang berkepentingan tanpa terkecuali. Pelayanan sosial harus dikemas secara baik agar perubahan akibat pelayanan sosial yang diberikan dapat lebih nyata, terutama dari sisi kepuasan klien dan juga keberlanjutan layanan itu sendiri. Dengan demikian, kebijakan yang perlu untuk didorong di sini adalah mengembangkan pola manajemen yang yang lebih baik dan berkesinambungan.

Dari keempat diskursus pelayanan sosial di atas dapat dilihat bahwa pelayanan sosial kepada anak jalanan pada prinsipnya bisa saja diterapkan dalam keempat diskursus yang berbeda tersebut. Semuanya sangat tergantung pada motivasi dan asal sumber-sumber yang

digunakan untuk memberikan layanan bagi anak jalanan. Jika ingin mengedepankan peran pemerintah, maka diskursus manajerial dan diskursus profesional yang diterapkan. Sebaliknya jika sumber-sumbernya berasal dari luar pemerintah, maka diskursus pasar dan diskursus komunitas akan mewarnai praktek pelayanan sosial kepada anak jalanan.

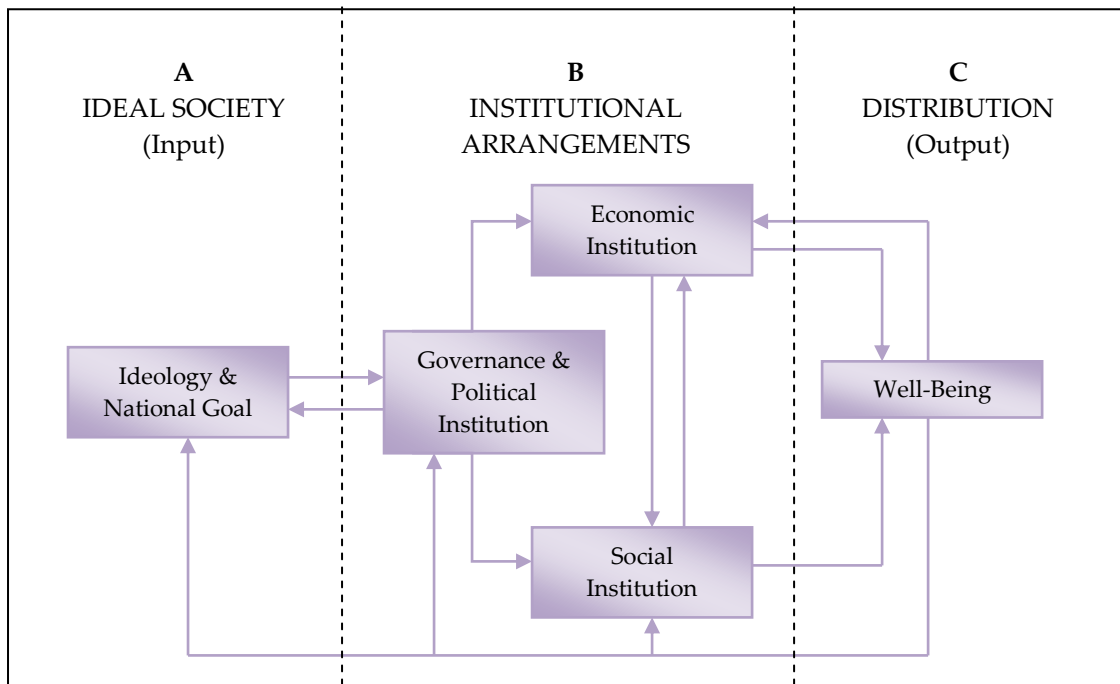
## 2. KONTEKS KELEMBAGAAN DALAM PELAYANAN SOSIAL

Dalam kaitannya dengan diskursus yang dibahas di atas, perlu pula untuk dipahami bahwa pelayanan sosial memang selalu membutuhkan wahana atau wadah dalam mekanisme penyampaiannya. Meskipun sekilas ada kesan bahwa hanyalah diskursus manajerial saja yang tampaknya mengedepankan pemusatan ketersediaan layanan sosial, namun kenyataannya semua kerangka diskursus tersebut haruslah disalurkan melalui mekanisme *input-process-output*.

Mekanisme tersebut merupakan landasan utama dalam memahami bagaimana suatu kebijakan sosial bekerja untuk mengurangi kesenjangan (*gaps*) antara realitas sosial dengan kehidupan masyarakat yang ideal. Iatridis (1994) menegaskan bahwa eksistensi kebijakan sosial pada prinsipnya adalah berupaya menciptakan masyarakat yang ideal dengan cara menjamin terselenggaranya distribusi kebutuhan—dalam hal ini mungkin juga termasuk pelayanan sosial—melalui berbagai lembaga yang ada dalam daur hidup bermasyarakat dan bernegara.

Dalam pemahaman tersebut, konteks kelembagaan seolah-olah menjadi inti dalam mekanisme kebijakan sosial secara umum. Hal ini kembali menegaskan apa pun kerangka ideologi, diskursus atau misi yang diemban oleh suatu kebijakan yang mendorong penyediaan layanan sosial yang prima, tidak akan berjalan jika tidak ada lembaga yang menjalankannya. Penataan kelembagaan adalah tahap *process* yang akan merubah *input* menjadi *output* yang diharapkan. Untuk lebih jelasnya mengenai hal ini dapat dilihat dalam diagram berikut.

### Konteks Kelembagaan dalam Kebijakan Sosial



Sumber: Iatridis, 1994: 21

Dari diagram di atas dapat dipahami bahwa paling tidak ada 3 kelompok lembaga dasar yang berperan dalam mekanisme penyampaian pelayanan sosial untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*well-being*). Lembaga-lembaga ekonomi—seperti misalnya bank, pedagang, pengusaha, dll—berperan penting dalam alokasi dan tata kelola sumber-sumber finansial. Kemudian lembaga-lembaga sosial—seperti peguyuban masyarakat, yayasan, kelompok hobi, kelompok masyarakat tuna sosial, dll—menjadi entitas yang bersentuhan atau bahkan menjadi bagian dari segmen masyarakat yang membutuhkan pelayanan sosial tertentu. Sementara lembaga pemerintahan dan politik menjadi penghubung diantara banyak kepentingan dan tarik menarik kekuasaan untuk kepentingan 2 kelompok lembaga lainnya, masyarakat yang membutuhkan layanan sosial, dan cita-cita ideal yang menjadi ideologi bersama.

Identifikasi terhadap kelompok lembaga-lembaga ini menjadi penting bagi para pembuat kebijakan untuk memilah-milah potensi penanganan masalah dan juga sumberdaya yang mungkin tersedia untuk teknis penyediaan layanan sosial. Seperti misalnya dalam kasus pelayanan sosial untuk anak jalanan, apakah lembaga-lembaga sosial lokal sudah memenuhi kebutuhan anak jalanan di lingkungannya? Apakah lembaga

ekonomi—pedagang pasar, mal, dll—telah mendorong semakin banyak anak turun ke jalan atau justru menjadi potensi lapangan kerja untuk penyaluran kegiatan ekonomi produktif para anak jalanan? Bagaimanakah komitmen pemerintah dalam menyediakan fasilitas dan kebutuhan dasar bagi anak jalanan? Serta sejauhmana pemerintah tegas dan konsisten dalam mengatasi masalah anak-anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan untuk sekedar bermain atau juga mencari nafkah?

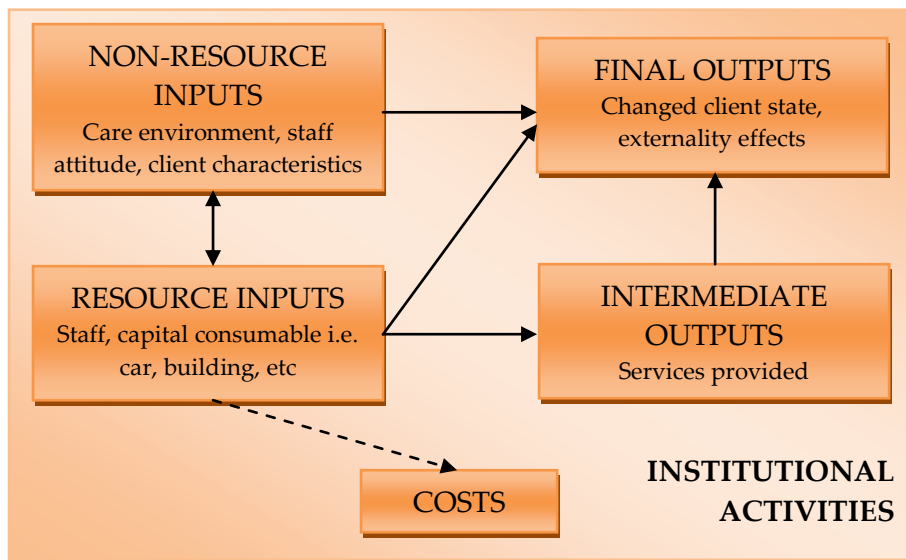
### 3. STANDAR PELAYANAN BERBASIS LEMBAGA

Setelah memahami konteks kelembagaan sebagai wahana pelaksanaan pelayanan sosial, selanjutnya penting pula untuk membahas lebih lanjut tentang lembaga dalam perspektif yang lebih teknis. Jika konteks lembaga dalam pemahaman Iatridis (1994) lebih mengacu kepada pranata-pranata yang membangun sistem sosial, maka secara lebih teknis lembaga dapat dipahami sebagai batasan formal terkecil untuk dapat melakukan suatu kegiatan yang mengarah atau secara tendensius memang berbentuk pelayanan sosial.

Berkaitan dengan ini sebenarnya Iatridis (1994) memang sudah mengindikasikan bahwa kebijakan sosial memang seharusnya ditindaklanjuti dengan penerapan program-program sosial yang secara langsung memberikan pelayanan sosial. Namun Iatridis tidak memperinci penjelasannya tentang bagaimanakah kebijakan sosial hingga dapat menjadi pelayanan sosial yang dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh kelompok masyarakat yang membutuhkan.

Penjelasan mengenai hal tersebut justru dibahas oleh Knapp (1984), yang secara rinci berusaha menjelaskan mekanisme *input-process-output* yang bukan lagi ada pada tataran kebijakan tetapi lebih kepada tataran praktis pelaksanaan program pelayanan sosial. Dalam pandangan Knapp (1984), penyediaan pelayanan sosial adalah suatu upaya menciptakan atau memproduksi kesejahteraan secara merata namun tetap tematik. Pandangan ini erat sekali kaitannya dengan diskursus manajerial yang telah diuraikan sebelumnya, yakni bahwa optimalisasi pelayanan sosial sangat tergantung pada ketangguhan manajemen lembaga sosial yang menyelenggarakan pelayanan tersebut.

THE PRODUCTION OF WELFARE



Sumber: Knapp, 1984: 26

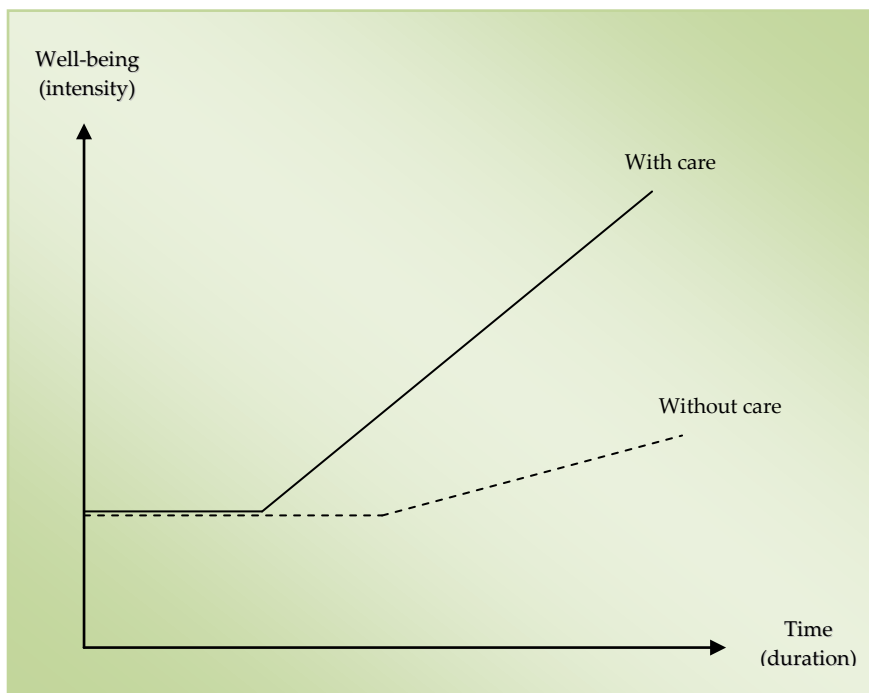
Dalam diagram di atas dapat dilihat bahwa Knapp ingin menegaskan unsur-unsur penting apa saja yang perlu diperhatikan dalam pelayanan sosial berbasis lembaga. Knapp sangat berhati-hati menjelaskan *input* apa saja yang berimplikasi pada biaya tertentu dan tipe *output* yang seperti apa yang dapat dihasilkan dari jenis *input* tertentu. Ia membedakan *non-resources input* dan *resources input* untuk menjelaskan tidak semua *input* berkaitan dengan kebutuhan akan biaya (*cost*). Seperti misalnya perilaku staf pelayanan di suatu rumah singgah anak jalanan, tidak berkaitan dengan besarnya biaya yang dikeluarkan untuk gaji setiap staf. Staf yang “kreatif” dan staf yang “taat aturan” tidak akan mengurangi atau menambah proporsi biaya untuk penggajian mereka.

Kemudian Knapp juga membedakan *final output* dengan *intermediate output* untuk mempertegas kesalahan cara pandang para ekonom dalam mengukur suatu program pelayanan sosial. Menurut Knapp (1994: 27), cara pandang ekonomi terhadap pencapaian atau *output* masih terbatas pada *intermediate output*, yakni tersedianya pelayanannya saja dan belum lebih jauh mengukur apakah perubahan kualitas hidup para penerima layanan sosial tersebut telah terjadi atau tidak. Dalam konteks pelayanan sosial anak jalanan, capaian berupa tersedianya rumah singgah atau dimasukkannya anak jalanan ke panti belum bisa dikatakan mencapai *final output* jika belum merubah perilaku si anak untuk tidak kembali ke jalan dan berkemampuan untuk menjalin relasi sosial secara wajar di dalam keluarganya.

Hal yang juga menarik dari penjelasan Knapp adalah bahwa menurutnya meskipun *non-resources input* tidak memerlukan biaya tertentu untuk menyediakannya, namun ia dapat secara langsung mempengaruhi capaian akhir (*final output*) dari suatu program. Seperti misalnya karakteristik anak jalanan yang mendapat layanan dalam sebuah panti dapat menentukan besar kecilnya peluang anak tersebut untuk kembali ke jalanan atau justru menjalani hidup baru yang lebih layak. Contoh lainnya adalah perilaku staf rumah singgah yang baik dan santun kepada anak jalanan secara tidak langsung juga menguatkan prinsip etika hidup yang akhirnya akan meredusir perilaku anarkhis yang biasa dijalani anak jalanan.

Berangkat dari kerangka kerja lembaga yang sangat teknis tersebut, ada sebuah catatan penting yang harus diperhatikan terkait dengan isu efektivitas pelayanan sosial melalui lembaga. Menurut Knapp (1994: 42) dalam kasus penanganan anak bermasalah melalui lembaga pelayanan sosial, tujuan utama yang memang harus didesain sejak awal adalah mempercepat trend pendewasaan (*maturation trends*) si anak untuk segera keluar dari masalahnya dan kembali kepada kehidupan yang wajar sebagai anak-anak, sebagaimana tergambar dalam diagram berikut.

#### MATURATION TRENDS



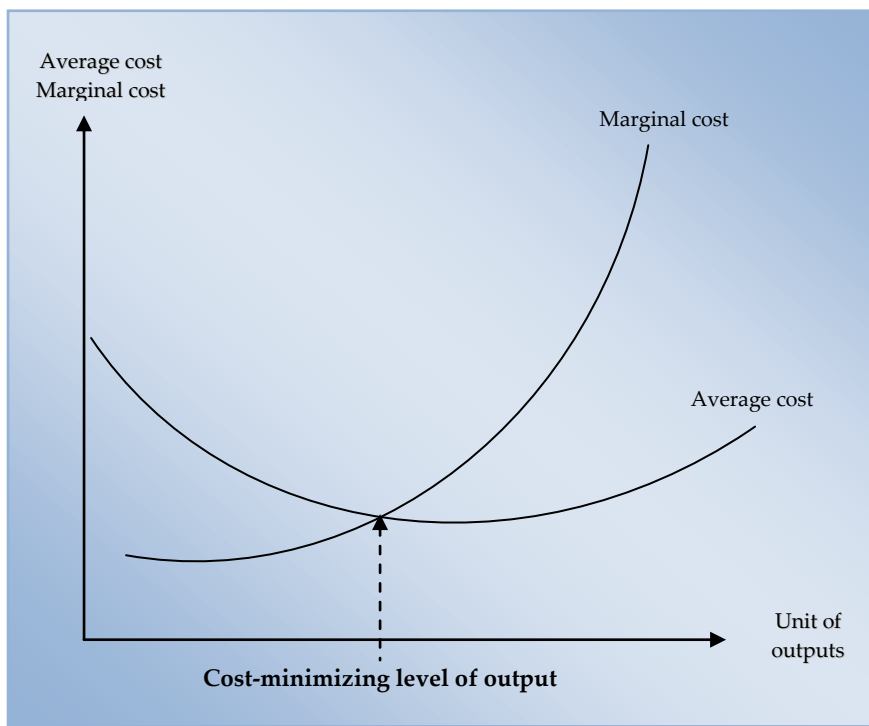
Sumber: Knapp, 1984: 42



Hal ini sebenarnya merupakan sinyalmen bahwa tanpa layanan sosial lewat lembaga pun si anak akan melalui masa-masa sulit dalam hidupnya untuk kembali kepada kehidupan yang normal atau paling tidak beradaptasi dengan pola kehidupannya yang baru, dan merasa nyaman di dalamnya. Knapp menegaskan bahwa *cost* yang dikeluarkan untuk menjalankan kegiatan lembaga pelayanan sosial anak harus menjado katalis dalam perubahan kehidupan anak kea rah yang lebih baik.

Selanjutnya, terkait dengan masalah *cost* ini, Knapp (1994: 65) menjelaskan bahwa efisiensi pelayanan sosial dapat tercapai pada saat biaya yang dikeluarkan untuk tiap penerima layanan (*average cost*) seimbang dengan biaya yang dikeluarkan untuk menyediakan pelayanannya atau biaya yang dikeluarkan untuk mencapai *intermediate outputs* (*marginal cost*), sebagaimana divisualisasikan dalam diagram berikut ini.

### EFFICIENCY IN SOCIAL CARE



Sumber: Knapp, 1984: 65

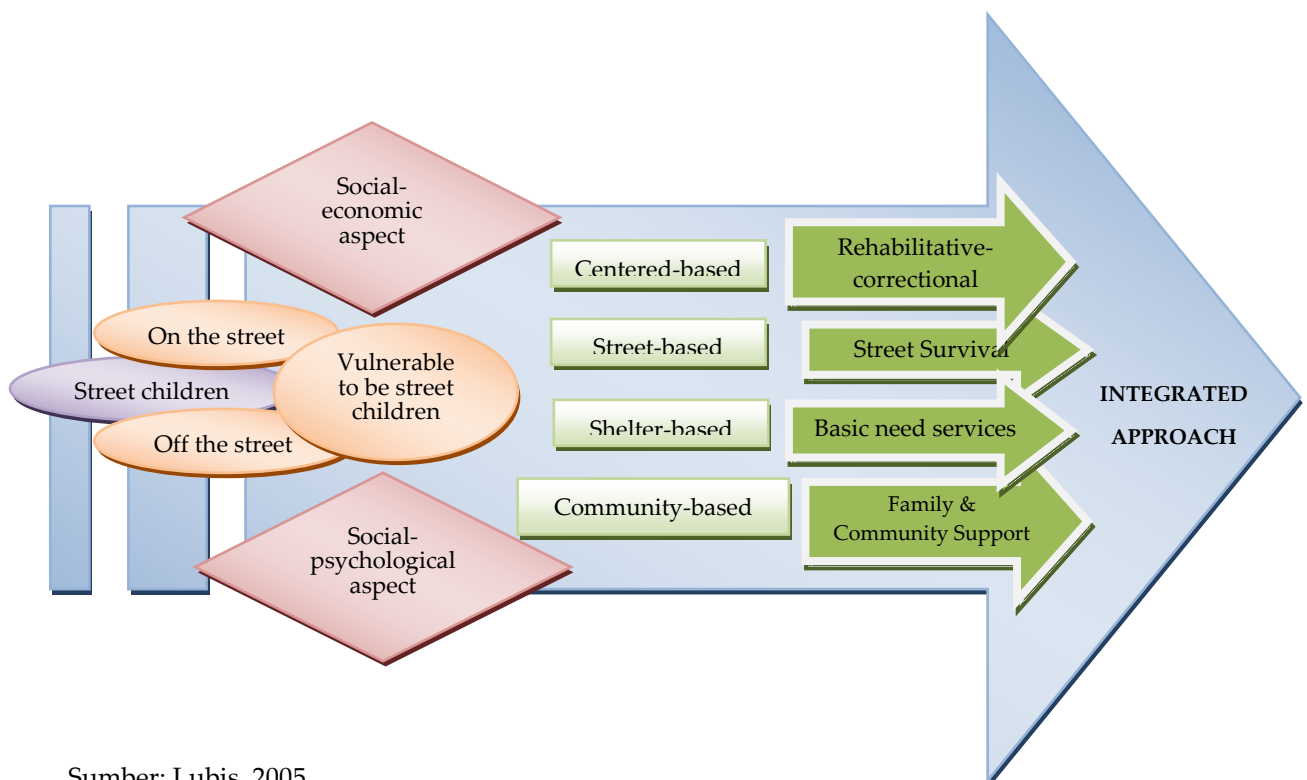
Sebagai contoh misalnya, biaya operasional terendah yang dikeluarkan oleh sebuah panti adalah ketika semua semua kamar terisi sesuai dengan kapasitasnya. Ketika suatu ketika mendadak banyak anak jalanan 'terjaring' dan harus dimasukkan ke dalam panti tersebut, ruangan kamar yang tersedia sangat kurang untuk dapat menampung mereka di

panti. Sehingga akhirnya sebagian anak harus tidur di tenda darurat di halaman panti. Kondisi ini menunjukkan posisi *marginal cost* yang lebih rendah dari *average cost*.

Di lain waktu dibangunlah ruangan yang sangat banyak sehingga akhirnya semua anak yang tadinya tidur di tenda darurat bisa tidur dengan nyaman di dalam kamar permanen. Namun, ternyata pembangunan kamar-kamar itu melebihi kebutuhan yang ada, sehingga puluhan kamar akhirnya terbengkalai tidak terpakai. Kondisi ini menunjukkan menunjukkan posisi *average cost* yang lebih rendah dari *marginal cost*.

#### 4. KARAKTER PELAYANAN SOSIAL ANAK JALANAN

Dari penjelasan Knapp tentang *The Production of Welfare* telah banyak indikasi standar pelayanan berbasis lembaga yang memang perlu diperhatikan. Namun untuk dapat menetapkan standar pelayanan yang baik bagi anak jalanan, perlu juga memahami karakteristik khusus masalah anak jalanan. Bukan hanya masalah, tetapi juga latar belakang dan strategi apa yang telah dijalankan para pemangku kepentingan (*stake-holder*) anak jalanan. Diagram di bawah berupaya merangkum semua itu dalam suatu kerangka berpikir yang sederhana tentang apa yang telah dilakukan dan apa yang seharusnya dilakukan untuk menyediakan layanan sosial bagi anak jalanan.



Sumber: Lubis, 2005

Catatan penting dari diagram di atas adalah bahwa apa yang dilakukan banyak pihak untuk menyediakan pelayanan sosial bagi anak jalanan dengan berbagai cara dan tujuan, telah memperluas keragaman praktek penanganan anak jalanan. Secara prinsip, semua cara penanganan pastilah melibatkan lembaga dalam penyediaan layanannya. Namun memang harus diakui bahwa pendekatan pelayanan sosial anak jalanan melalui lembaga cenderung masih identik dengan strategi *centered-based* dan *shelter-based*.

Namun hal ini mungkin hanyalah kesalahpahaman terminologi semata, yang tidak secara prinsip merusak substansi dan semangat pelayanan sosial untuk anak jalanan. Justru yang lebih penting untuk didiskusikan lebih lanjut adalah mencari formula atau kemasan yang baik untuk dapat mensinergikan berbagai strategi penanganan anak jalanan yang telah dilaksanakan ke dalam suatu pendekatan yang terintegrasi (*integrated approach*) yang terlembaga dengan baik agar dapat melaksanakan fungsi-fungsi pelayanan sosial yang menyeluruh dan berkesinambungan.

### **Daftar Pustaka**

- Adi, Isbandi Rukminto. 2002. **Pemikiran-pemikiran dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial**. Jakarta: LP FE-UI.
- Brandon, Marian. (*et.all*). 1998. **Social Work with Children**. London: MacMillan Publihsher.
- Iatridis, Demetrius. 1994. **Social Policy: Instituional Context of Social Development and Human Services**. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Knapp, Martin. 1984. **The Economic of Social Care**. London: MacMillan Publihsher.
- Sawung, Aryo Radityo. 2005. **Pola Pengeluaran Anak Jalanan: Studi Deskriptif terhadap Anak Jalanan di KRL Jakarta-Bogor**. Skripsi FISIP UI. Tidak dipublikasikan.