

SOSIO KONSEPSIA

Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial

Volume 05 No. 01 September - Desember 2015

- PEKERJAAN SOSIAL PADA PROGRAM KESEJAHTERAAN SOSIAL ANAK (PKSA) DI KOTA BANDUNG

Ellya Susilowati, Krisna Dewi, dan Meiti Subardhini

- IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ASISTENSI SOSIAL LANJUT USIA TELANTAR

Mulia Astuti, Sauqi, dan Dina Ariani

- PEMAHAMAN RUMAH TANGGA SASARAN - PENERIMA MANFAAT TENTANG PROGRAM SUBSIDI RASKIN: STUDI PADA KELURAHAN MEDONO, KOTA PEKALONGAN, JAWA TENGAH DAN BANYU MULEK, NTB

Ruaida Murni

- PELAYANAN SATU PINTU PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI SRAGEN

Muhtar dan Indah Huruswati

- KAMPUNG SIAGA BENCANA SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN PENGURANGAN RISIKO BENCANA BERBASIS KOMUNITAS DI INDONESIA: POLITIK PEMBANGUNAN DAN PARTISIPASI DALAM DISKURSUS PEMBANGUNAN KEBENCANAAN

Muhammad Belanawane S.

- STRATEGI KEBERHASILAN PROSES PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MELALUI PENGEMBANGAN KREATIVITAS SENI TRADISI: STUDI KASUS SAUNG ANGKLUNG UDJO, BANDUNG, JAWA BARAT

Budiman Mahmud Musthofa dan Jajang Gunawijaya

- PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MENUJU DESA SEJAHTERA (STUDI KASUS DI KABUPATEN SRAGEN)

Suyanto dan Bambang Pudjianto

PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KESEJAHTERAAN SOSIAL
BADAN PENDIDIKAN DAN PENELITIAN KESEJAHTERAAN SOSIAL
KEMENTERIAN SOSIAL REPUBLIK INDONESIA

ISSN 2089 - 0338

No. Akreditasi:
550/AU2/P2MI-LIPI/06/2013



KEMENTERIAN SOSIAL
REPUBLIK INDONESIA

SOSIO KONSEPSIA	Volume 05	Nomor 01	Halaman 237 - 354	Jakarta Desember 2015	ISSN 2089 - 0338
-----------------	--------------	-------------	----------------------	--------------------------	---------------------

SOSIO KONSEPSIA

Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial

Terakreditasi No. 550/AU2/P2M-LIPI/06/2013

Volume 5 No. 01 September - Desember 2015, ISSN 2089-0338

Sebuah Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, menyajikan karangan ilmiah dalam bentuk hasil penelitian bidang kesejahteraan sosial. Terbit setahun tiga kali periode April, Agustus, dan Desember.

SOSIO KONSEPSIA: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial ISSN: 2089 - 0338
Kelanjutan dari Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial dengan No. ISSN: 0852-4785 terbit mulai Vol. 1 No. 1 Januari 1995 sampai dengan Vol. 16 No. 2 bulan Mei-Agustus 2011.

Diterbitkan oleh

P3KS Press bekerjasama dengan Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial
Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI

Mitra Bestari :

1. Prof. Achmad Fedyani Saifudin, MA, Ph.D *Antropologi (Universtas Indonesia)*
2. Prof. Adi Fahrudin, Ph.D. *Praktek dan Pendidikan Pekerjaan Sosial, Psikososial (Universitas Muhammadiyah Jakarta)*
3. Prof. Paulus Tangdilintin *Sosiologi, Community Development (Universtas Indonesia, Universitas Pelita Harapan)*
4. Bagus Aryo, Ph.D *Kesejahteraan Sosial, Kebijakan Sosial dan Pembangunan, Microfinance (Universtas Indonesia)*
5. DR. Bambang Rudito *Antropologi, Interkultural, Corporate Social Responsibility (Institut Teknologi Bandung)*
6. DR. Marjuki *Staf Ahli Menteri Sosial Bidang Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial*
7. Bina Hayati, Ph.D *Program dan Kebijakan Kesejahteraan Sosial, Gender Based Violence, Perlindungan Anak, Etika Praktek Kesejahteraan Sosial, Etika Penelitian (Universitas Pajajaran)*

Penanggung Jawab

Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI

Ketua Dewan Redaksi

Drs. Suradi, M.Si

Editorial Board:

1. Drs. Nurdin Widodo, M.Si
2. Drs. Sutaat
3. Dra. Indah Huruswati, M.Si
4. Drs. Setyo Sumarno, M.Si
5. Drs. B. Mujiyadi, M.SW
6. Drs. Muhtar, M.Si
7. Drs. Badrun Susantyo, Ph.D
8. DR. Hari Harjanto Setiawan

Redaksi Pelaksana :

1. Irmayani, SH., M.Si
2. Ivo Naviana, S.Sos., M.Si

Alamat Redaksi:

Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur 13630
Telepon (021) 8017146, Fax. (021) 8017126
E-mail : sosiokonsepsia@gmail.com
Website : puslit.kemsos.go.id

SOSIO KONSEPSIA

Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial

Volume 5, No. 01, September - Desember 2015

ISSN 2089-0338 Nomor Akreditasi: 550/AU2/P2MI-LIPI/06/2013

DAFTAR ISI

HALAMAN

- | | |
|---|-----------|
| ■ PENGANTAR REDAKSI | I |
| ■ Pekerjaan Sosial pada Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) di Kota Bandung

Ellya Susilowati, Krisna Dewi, dan Meiti Subardhini | 237 - 247 |
| ■ Implementasi Kebijakan Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar

Mulia Astuti, Sauqi, dan Dina Ariani | 248 - 259 |
| ■ Pemahaman Rumah Tangga Sasaran - Penerima Manfaat Tentang Program Subsidi Raskin: Studi pada Kelurahan Medono, Kota Pekalongan, Jawa Tengah dan Banyu Mulek, NTB

Ruaida Murni | 260 - 276 |
| ■ Pelayanan Satu Pintu Penanggulangan Kemiskinan di Sragen

Muhtar dan Indah Huruswati | 277 - 291 |
| ■ Kampung Siaga Bencana sebagai Instrumen Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas di Indonesia: Politik Pembangunan dan Partisipasi dalam Diskursus Pembangunan Kebencanaan

Muhammad Belanawane S. | 292 - 324 |
| ■ Strategi Keberhasilan Proses Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pengembangan Kreativitas Seni Tradisi: Studi Kasus Saung Angklung Udjo, Bandung, Jawa Barat

Budiman Mahmud Musthofa dan Jajang Gunawijaya | 325 - 339 |
| ■ Pemberdayaan Masyarakat Menuju Desa Sejahtera (Studi Kasus di Kabupaten Sragen)

Suyanto dan Bambang Pudjianto | 340 - 354 |

PENGANTAR REDAKSI

Pada Vol. 5 Nomor 01 Tahun 2015, *SOSIO KONSEPSIA* menyajikan topik-topik yang menarik, terkait dengan intervensi pekerjaan sosial dengan anak, asistensi sosial bagi lanjut usia telantar, penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat, dan kampung siaga bencana.

Satuan Bakti Pekerja Sosial (Sakti Peksos) merupakan pekerja sosial yang tugasnya memberikan pelayanan sosial profesional di bidang pekerjaan sosial. Salah satunya Sakti Peksos pada program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA). Elly Susilowati dkk, melakukan penelitian untuk mengetahui aktivitas Sakti Peksos dalam PKSA. Hasil penelitian membuktikan, bahwa Sakti Peksos sudah melaksanakan atau mengimplementasikan intervensi pekerjaan sosial, tetapi belum sesuai dengan standar praktik pekerjaan sosial.

Permasalahan kesejahteraan sosial berikutnya yang memerlukan perhatian adalah lanjut usia telantar. Kementerian Sosial telah menyelenggarakan pelayanan bagi mereka melalui program Asistensi Sosial Lanjut Usia (Aslut). Mulia Astuti dkk, melakukan penelitian untuk mendalami implementasi kebijakan Aslut tersebut. Hasil penelitian membuktikan, bahwa implementasi program sudah sesuai dengan standar, dan manfaat program tersebut sudah dirasakan oleh lanjut usia.

Permasalahan kemiskinan merupakan fenomena sosial yang banyak menarik perhatian berbagai pihak. Kementerian Sosial sudah menyelenggarakan program bagi keluarga miskin, yang salah satunya adalah bantuan subsidi beras yang dikenal dengan Raskin (sekarang dikenalkan dengan beras sejahtera atau rastra). Ruaida Murni melakukan penelitian mengenai Raskin ini, dan hasilnya membuktikan bahwa Raskin belum dipahami dengan tepat oleh masyarakat di NTB. Sementara di Jawa Tengah sudah dipahami sebagai bantuan bagi keluarga miskin.

Sebagai upaya percepatan dan penuntasan penanggulangan kemiskinan, Pemerintah Kabupaten Sragen mengembangkan model Pelayanan Satu Pintu dalam Penanggulangan Kemiskinan. Muhtar dan Indah Huruswati melakukan penelitian mengenai model di Sragen tersebut. Kegiatan yang dapat disinkronisasikan pada model tersebut, yaitu pelayanan kesehatan, pendidikan, sosial dan ekonomi. Hasil penelitian tersebut membuktikan, bahwa model tersebut efektif dalam penanggulangan kemiskinan di Sragen.

Kemudian, sebagaimana diketahui bahwa Indonesia merupakan negara yang rawan bencana alam. Bencana alam yang terjadi, menimbulkan kerugian fisik, sosial dan ekonomi. Kementerian Sosial sudah menyelenggarakan program untuk mengurangi risiko bencana, yang dikenal dengan Kampung Siaga Bencana. Muhammad Belanawane S melakukan penelitian untuk mengetahui implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat tersebut. Hasil penelitian membuktikan, bahwa implementasi kebijakan tersebut belum sesuai harapan, karena kebijakan KSB dipahami sebagai hasil bukan sebagai proses atau partisipasi masyarakat dalam pengurangan risiko bencana.

Pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat merupakan dua konsep yang tidak dapat dilepaskan. Pemberdayaan masyarakat tidak selalu datang dari pemerintah, tetapi masyarakat diberikan ruang yang luas untuk melakukan pemberdayaan masyarakat sendiri. Budiman Mahmud Muthofa dan Jajang Gunanjaya melakukan model pemberdayaan masyarakat berbasis nilai-nilai lokal di Saung Angklung Udjo di Bandung. Hasil penelitian membuktikan, bahwa model pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan seni angklung telah memberikan pengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat. Model pemberdayaan masyarakat yang menggunakan kekuatan masyarakat sendiri juga terjadi di Sragen. Di kabupaten tersebut masyarakat membentuk paguyuban sebagai wahana untuk memberdayakan diri mereka. Hasil penelitian membuktikan, bahwa kegiatan pertanian yang dikelola masyarakat memberikan pengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat desa.

Terbitnya Sosio Konsepsia ini berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Sehubungan dengan itu, disampaikan terima kasih kepada Mitra Bestari, secara khusus kepada Drs. M. Rondang Siahaan, M.Si, tim editor, kontributor naskah dan unsur manajemen. Disadari bahwa penerbitan ini masih ada kekurangan, dan oleh karena itu saran dan kritik sangat diharapkan untuk penyempurnaan volume dan nomor berikutnya.

Redaksi

SOSIO KONSEPSIA

Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial

Kata kunci bersumber dari artikel. Lembar abstrak ini boleh digandakan tanpa izin dan biaya.

Ellya Susilowati, Krisna Dewi, dan Meiti Subardhini (Pusat Kajian Anak STKS - Bandung)
PEKERJAAN SOSIAL PADA PROGRAM KESEJAHTERAAN SOSIAL ANAK (PKSA) DI KOTA BANDUNG

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, Desember 2015, hal: 237-247.

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis tentang bagaimana Praktik Pekerjaan Sosial Anak pada Program Kesejahteraan Sosial Anak di Kota Bandung. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan jenis penelitian studi kasus pada sembilan orang informan Sakti Peksos yang telah menjadi sakti peksos minimal tiga tahun dan sedang menangani kasus di kota Bandung. Teknik Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Sakti Peksos telah melakukan praktik pekerjaan sosial dengan anak pada PKSA walaupun belum sesuai dengan standar praktik pekerjaan sosial dengan anak seperti dirumuskan NASW (2013) dan berdasarkan perspektif pekerjaan sosial dengan anak menurut Petr.C.G (2004) Praktik pekerjaan sosial yang diteliti dilihat dari: 1) praktik membangun relasi dengan anak sebgaiian besar dilakukan dengan memperhatikan perkembangan anak, pendekatan dengan anak; 2) praktik asesmen dengan anak sebgaiian besar tergantung pada instrument yang tersedia, namun beberapa informan sudah menggunakan 'tools' asesmen yang mudah bekerja dengan anak; 3) praktik penyusunan rencana intervensi untuk anak belum optimal, dan masih tergantung pada lembaga dimana peksos bekerja sehingga kurang memperhatikan kepentingan terbaik untuk anak; 4) praktik intervensi belum dilakukan secara optimal karena lebih berorientasi pada penyaluran dana PKSA; dan 5) praktik evaluasi atau review masih belum dilaksanakan dan belum adanya supervisi dari supervisor (senior pekerja sosial) yang memantau praktik pekerja sosial anak.

Kata kunci: praktik pekerjaan sosial dengan anak, sakti peksos, PKSA.

Mulia Astuti (Peneliti Puslitbang Kementerian Sosial RI)

Sauqi dan Dina Ariani (Biro Perencanaan Kementerian Sosial RI)

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ASISTENSI SOSIAL LANJUT USIA TELANTAR

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, Desember 2015, hal: 248-259.

Abstrak

Tulisan ini merupakan hasil kajian terhadap kebijakan Asistensi Sosial bagi Lanjut Usia Telantar (ASLUT). Kajian bertujuan: untuk mengetahui input, implementasi program ASLUT, faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi dan hasil yang dicapai. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik, wawancara mendalam (*indept interview*), diskusi kelompok terfokus, observasi dan studi dokumentasi. Sumber data yang digunakan yaitu data primer yang diperoleh langsung dari lapangan

melalui wawancara, dan observasi serta data sekunder yang diperoleh dari hasil SUSENAS, hasil penelitian dan dokumen-dokumen lainnya yang terkait dengan kebijakan program ASLUT. Model analisis kebijakan yang dilaksanakan adalah Model Retrospektif, yaitu kajian implementasi kebijakan ASLUT dengan pendekatan pendekatan evaluatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan ASLUT sudah dilaksanakan sesuai dengan pedoman yang tertera dalam Permensos Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Program ASLUT, namun dalam implementasinya masih terdapat hambatan antara lain: 1). Data populasi lansia telantar; 2). Keterbatasan kuota lanjut usia telantar yang mendapatkan ASLUT; 3). Skema dan kriteria penargetan ASLUT; 4). Koordinasi peranan pusat, daerah, dan swasta dalam mendukung anggaran ASLUT. Walaupun demikian program ASLUT sangat dirasakan manfaatnya baik bagi lansia Telantar maupun keluarganya

Kata Kunci: kebijakan, asistensi sosial dan lanjut usia telantar.

Ruaida Murni (Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial RI)

PEMAHAMAN RUMAH TANGGA SASARAN-PENERIMA MANFAAT TENTANG PROGRAM SUBSIDI RASKIN: Studi pada Kelurahan Medono, Kota Pekalongan, Jawa Tengah dan Banyu Mulek, NTB

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, Desember 2015, hal: 260-276.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pemahaman Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM) tentang program subsidi beras terhadap rumah tangga berpenghasilan rendah. Penelitian ini dilakukan di kota Pekalongan Jawa Tengah dan Desa Banyu Mulek, Nusa Tenggara Barat. Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam dengan RTS-PM, Tim Koordinasi, FGD (pelaksana distribusi Raskin, tokoh masyarakat, tokoh agama, TKSK), studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemahaman RTS-PM tentang Program Raskin di dua lokasi tersebut sedikit berbeda. Di Desa Banyu Mulek Program raskin dipahami masyarakat sebagai bantuan terhadap masyarakat, sedangkan RTS-PM di Kota Pekalongan dipahami sebagai bantuan beras kepada orang miskin. Akibat dari pemahaman tersebut distribusi raskin di Desa Banyu Mulek dilakukan kepada semua masyarakat sedang di Kota Pekalongan khusus kepada RTS-PM yang termasuk dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM). Agar masyarakat memahami Program Subsidi Raskin yang sebenarnya, maka perlu dilakukan sosialisasi sampai ke masyarakat tingkat RT/RW, oleh Tim Koordinasi bekerjasama dengan pihak Kelurahan, tokoh masyarakat dan tokoh agama. Dengan demikian nantinya tidak ada tuntutan dari masyarakat yang mampu secara ekonomi untuk mendapatkan Raskin, dan distribusi raskin dapat dilakukan sesuai dengan tujuannya..

Kata Kunci: pemahaman, subsidi raskin, rumah tangga, berpenghasilan rendah.

Muhtar dan Indah Huruswati (Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial RI)

PELAYANAN SATU PINTU PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI SRAGEN

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, Desember 2015, hal: 277-291.

Abstrak

Otonomi daerah memberikan peluang secara luas kepada daerah untuk melakukan terobosan dalam kerangka peningkatan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks itu, kajian ini bertujuan memahami apakah Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan sebagai lembaga layanan publik yang dibentuk Pemerintah Kabupaten Sragen di era otonomi daerah dapat melakukan koordinasi dan sinkronisasi antar satuan kerja, dan berkontribusi secara positif dalam penanggulangan kemiskinan. Kajian kualitatif di Kabupaten Sragen dengan teknik pengumpulan data: wawancara dengan Kepala Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan, diskusi dengan pihak terkait penyelenggaraan penanggulangan kemiskinan terpadu, dan studi dokumentasi dengan memanfaatkan dokumen yang relevan, membuktikan bahwa Unit

Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan mampu melakukan koordinasi dan sinkronisasi antar satuan kerja, serta berkontribusi secara nyata dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen. Hal itu terlihat dari layanan yang dilakukan melalui Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan selama ini khususnya bagi warga miskin di bidang: kesehatan, pendidikan, dan sosial ekonomi. Dalam bidang kesehatan diberlakukan Kartu “Saraswati”, “Kartu Sintawati” di bidang pendidikan, dan bantuan rehab rumah sehat layak huni, serta berbagai bantuan lainnya di bidang sosial ekonomi. Terobosan Pemerintah Kabupaten Sragen melalui Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan tersebut dapat menjadi salah satu inspirasi bagi daerah-daerah lain dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai karakteristik daerah masing-masing.

Kata Kunci: otonomi, pelayanan satu pintu, kemiskinan.

Muhammad Belanawane S. (Peneliti Puslitbang Kesos, Kementerian Sosial RI)

KAMPUNG SIAGA BENCANA SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN PENGURANGAN RISIKO BENCANA BERBASIS KOMUNITAS DI INDONESIA: Politik Pembangunan dan Partisipasi dalam Diskursus Pembangunan Kebencanaan

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, Desember 2015, hal: 292-324.

Abstrak

“Berbasis-komunitas” merupakan ‘kesayangan’ baru dalam perbendaharaan pembangunan di dunia yang semakin mengglobal, dan saat ini seperangkat konsep dan model diskursif tersebut telah menyapu hampir seluruh lanskap pembangunan, tanpa terkecuali dalam bidang kebencanaan melalui apa yang disebut kerangka kerja pengurangan risiko bencana. Indonesia sebagai salah satu negara yang paling terdampak oleh bencana baik alam maupun buatan manusia, pun benar-benar merangkul inisiatif ini, tidak hanya secara legal-formal melalui peratifikasian agenda global dalam manajemen risiko bencana, tetapi juga hingga secara domestik mempraktikkannya melalui program berskala besar seperti Desa Tangguh Bencana (DTB) dan Kampung Siaga Bencana (KSB). Tulisan ini, dengan menggunakan studi kasus KSB, ingin mengargumentasikan bahwa inisiatif kebijakan ini merupakan bagian dari pergeseran paradigma yang lebih luas dalam pembangunan dari bentuk dipimpin-negara ke dipimpin-pasar yang sekarang telah semakin mengambil bentuknya di Indonesia setelah era-otoriter Orde Baru. Lebih jauh lagi, dengan mengeksplorasi teori dan praktik diskursus yang berkembang dalam bidang kajian titik temu pembangunan-bencana, seperti partisipasi, desentralisasi, komunitas, penulis menemukan bahwa terdapat kesalah-kaprahan reduksionis dan penyederhanaan yang melekat dan berlaku dalam memahami konsep-konsep yang sebenarnya sangat sarat-nilai ini pada ranah kebijakan kebencanaan di Indonesia. Akibatnya, dan ini menjadi temuan sekaligus rekomendasi sentral penelitian ini, karena dilatar-belakangi diskursus dan praktik kebijakan politis, aktivitas berbasis-komunitas menjadi diperlakukan sebagai hasil, bukan lagi menjadi fundamen bagi partisipasi masyarakat yaitu dengan memperlakukannya sebagai proses, dalam pengurangan risiko bencana.

Kata Kunci: pengurangan risiko bencana, berbasis komunitas, agenda internasional, pembangunan, partisipasi, desentralisasi, governance, kampung siaga bencana.

Budiman Mahmud Musthofa (Mahasiswa Program Doktor Ilmu Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia)

Jajang Gunawijaya (Pengajar Departemen Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia)

STRATEGI KEBERHASILAN PROSES PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MELALUI PENGEMBANGAN KREATIVITAS SENI TRADISI: STUDI KASUS SAUNG ANGKLUNG UDJO, BANDUNG, JAWA BARAT

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, Desember 2015, hal: 325-339.

Abstrak

Pemberdayaan masyarakat dan kreativitas sesungguhnya bukan fenomena yang sama, tetapi keduanya dapat saling melengkapi. Kedua hal tersebut dapat bersinergi dengan baik melalui penciptaan lingkungan yang kondusif. Saung Angklung Udjo (SAU) merupakan lingkungan kondusif yang sengaja dibuat oleh Udjo (pendiri) untuk mendukung aktivitas pemberdayaan dan pengembangan kreativitas seni tradisi. Artikel ini merupakan hasil penelitian kualitatif yang membahas tentang strategi pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan kreativitas seni tradisi di Saung Angklung Udjo (SAU). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekuatan Udjo sebagai pendiri SAU dan aktivitas pemberdayaan masyarakat merupakan kunci utama keberhasilan. Strategi Udjo dalam melakukan aktivitas pemberdayaan masyarakat didasarkan pada unsur-unsur budaya lokal dan nilai-nilai tradisi Sunda. Filosofi Sunda terkait dengan nilai silih asah, silih asih, silih asuh merupakan dasar yang digunakan dalam memberdayakan masyarakat dan mengembangkan SAU. Sedangkan proses pemberdayaan masyarakat mengacu pada konsepsi nilai budaya masyarakat Sunda yaitu kudu akur sareng batur sakasur (istri), sadapur (keluarga), sasumur (tetangga), dan salembur (masyarakat luas). Berbagai strategi dan proses pemberdayaan masyarakat tersebut telah berhasil mewujudkan cita-cita Udjo untuk berkontribusi dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan kreativitas seni angklung.

Kata Kunci: *pemberdayaan masyarakat, kreativitas, seni tradisi, saung angklung udjo.*

Suyanto dan Bambang Pudjianto (Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial RI)

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MENUJU DESA SEJAHTERA

(Studi Kasus di Kabupaten Sragen)

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, Desember 2015, hal: 340-354.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengevaluasi program pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Sragen. Untuk menelaah permasalahan kebijakan menggunakan pendekatan evaluatif, dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, studi dokumentasi dan FGD. Dari hasil penelitian, diketahui bahwa pemberdayaan masyarakat berbasis paguyuban dengan pola keterpaduan berhasil dengan baik. Hal ini terbukti, melalui pemberdayaan mengelola tanaman sayuran dan perkebunan menunjukkan hasil yang memuaskan yaitu masyarakat yang dibina kebutuhan pokoknya dapat terpenuhi semakin sejahtera serta memiliki harapan ke depan. Bahkan mereka masih bisa menabung untuk keperluan pendidikan dan kesehatan. Dengan demikian disarankan, untuk memaksimalkan pemberdayaan keluarga miskin, sebaiknya bisa dilakukan secara terpadu melalui pilar-pilar kesejahteraan sosial seperti pendamping lapangan dan orsos/LSM yang ada di lokasi. Bagi pemerintah dalam penanganan semua program yang menyangkut kemiskinan perlu menjaga sinergitas antar lembaga dengan pendekatan terintegrasi.

Kata Kunci: *pemberdayaan, paguyuban, keluarga sejahtera.*

SOSIO KONSEPSIA

Journal of Social Welfare Research and Development

The keywords noted here are the words which represent the concept applied in a paper. These abstracts are allowed to copy without consent from the author/publisher and free of charge.

Ellya Susilowati, Krisna Dewi, dan Meiti Subardhini (Pusat Kajian Anak STKS - Bandung)

SOCIAL WORK IN CHILDREN WELFARE PROGRAM, IN BANDUNG

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, December 2015, page: 237-247

Abstract

The goal of this research is to gain knowledge and analyze How Social Work with Children in Children Welfare Program carry-on in Bandung. This research using qualitative method, case study as type of research involving nine informants of Social Workers with at least 3 years experience and are working with cases of children In Bandung. Data collection techniques are interview, observation and literature study. The result shows that Social Worker had done Social Work Practice with Children although are not following standard precisely set by NASW (2013) in working with Children nor based on Social Work with Children's Perspective by Petr. C.G (2004). Those Practice view by: 1) Relation Building Practice with Children mostly done by concern with children development, and approach with children; 2) Assessment Practice with Children mostly depend on available instrument, but some informant had been using assessment "tools" that make Practice with Children become easier; 3) Planning of Intervention Practice had not optimum yet, and still depend on Agency where Social Worker are working, so the best interest for children's sake are not as ultimate concern; 4) Intervention Practice hadn't done optimum yet, because the orientation is tend to making effort of funding from PKSA; and 5) Evaluation or Review Practice still haven't conducted and there are no supervision from supervisor (Senior Social Worker) that monitoring the practice of Social Worker with Children.

Keyword: *social work practice with children, sakti peksos (ministry of social affair's social workers), PKSA (children welfare program)*

Mulia Astuti (Peneliti Puslitbang Kementerian Sosial RI)

Sauqi dan Dina Ariani (Biro Perencanaan Kementerian Sosial RI)

POLICIES IMPLEMENTATION OF SOCIAL ASSISTANCE FOR NEGLECTED ELDERLY

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, December 2015, page: 248-259.

Abstract

This paper is the result of a study of the policies of Social Assistance for Elderly Neglected. Study aims to: to determine the intake of the program, program implementation, supporting factors and obstacles in implementasion and achieved results. Data collection was performed using techniques, in-depth interviews, focus group discussions, observation and documentary study. Source of data used are primary data obtained directly from the field through interviews, focus group discussions, and observations and secondary data were obtained from the SUSENAS, studies and other documents related to the policy ASLUT

program. Model analysis of the policies implemented are Retrospective model, namely the study of policy implementation with evaluative approaches. The results show that the policy refers to Ministry Decision Number 12 Year 2013 on Program for Elderly Services. However, the research find out that there are some obstacles such as (1) data population of elderly; (2). Quota limitations neglected elderly who get ASLUT; 3). Schemes and targeting criteria ASLUT; 4). Coordination role of the central, regional, and private sector in support of the budget ASLUT. Nevertheless ASLUT program seen as very useful for both the elderly and their families displaced

Keywords: policy, social assistance and neglected elderly.

Ruaida Murni (Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial RI)

UNDERSTANDING OF THE TARGET HOUSEHOLDS-BENEFICIARIES OF THE RICE SUBSIDY PROGRAM: A Study in Medono Village, Pekalongan City, Central Java and Banyu Mulek, West Southeast Island

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, December 2015, page: 260-276.

Abstract

This study has purposed to obtain a deep understanding of beneficiaries perception of the rice subsidy program. This research has been conducted in two villages which are Pekalongan-, Central Java and Banyu Mulek- West Suteast Island. Data collection has been done by in-depth interviews with beneficiaries of program, Coordination Team, FGD, and documentary study. The study found that the beneficiaries perception of the program has slightly different between those two areas. In Banyu Mulek Village rice for the poor program has been understood as subsidy for all community, while beneficiaries in Pekalongan those program has been understood as aid for the poor. Based on those understanding, the distribution of rice in Banyu Mulek has been given for all households, while in Pekalongan is based on the list of beneficiaries. In order to get true people understanding of the rice subsidy program, so it suggested to inform to the community via the lowest level of administrative services, community and relegious leaders by the coordinator team. In the future, the program will be understood correctly, and possibly to avoid wrong target as targeted of program

Keywords: understanding, beneficiaries, subsidized rice for the poor; low income households.

Muhtar dan Indah Huruswati (Peneliti Puslitbangkesos, Kemeneterian Sosial RI)

ONE STOP SERVICES OF HANDLING POVERTY IN THE SRAGEN

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, December 2015, page: 277-291.

Abstract

The regional autonomy provides broad opportunity to the regions to innovate in improving of people's welfare. In that context, this study has intended to determine whether the Integrated Service on Poverty Alleviation in Sragen Regency in outhonomy era, can perform the coordination and synchronization inter-working unit, as well as significantly contributing to poverty alleviation. The study is qualitative and data has been collected via: an interview with the Head of Integrated Services Unit, discussions with parties the implementation of integrated poverty alleviation, and documentary study of relevant documents, proving that the Integrated Service Unit Poverty able to coordinate and synchronize inter-working unit, as well as real contribute to poverty reduction in Sragen regency. This is evident from the innovation made in Sragen government services, especially in: health, education, and socio-economic areas for the poor with integrated database by Integrated Services Unit Poverty. In the health aspect, applied health card "Saraswati", "Cards Sintawati" in the aspect of education, and helping rehabilitation a healthy home habitable, as well as various other assistance in socio-economic aspect. Sragen Government Innovation

through Integrated Services Unit Poverty can be one of inspiration for others regions in Indonesia an effort to improve the people's welfare according to the characteristics of each area.

Keywords: *autonomy, one-stop services, poverty.*

Muhammad Belanawane S. (Peneliti Puslitbang Kesos, Kementerian Sosial RI)

DISASTER-AWARE VILLAGE AS COMMUNITY-BASED DISASTER RISK REDUCTION POLICY INSTRUMENT IN INDONESIA: Politics of Development and Participation in Disasters-Development Nexus Discourse

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, December 2015, page: 292-324.

Abstract

Community-based is the new darling in the vast repertoire of development initiatives around our globalised world, and this discursive set of concepts and tools has swept away almost every developmental landscapes, including the field of disasters with its so-called disaster risk-reduction (DRR) frameworks. Indonesia, as one of the most potentially impacted countries in natural (and man-made) disaster, is embracing this new initiatives, not only juridically through the ratification of global agenda on disaster risk management, but also went as far as practicing it nationally with scalling up programs such as Disaster-Resilient Village (DTB) and Disaster-Aware Village (KSB). This paper, using case study on KSB, argues that this policy initiative is part of a broader paradigm shift in development from state-led to market-led that is taking shape in post-Authoritarian Indonesia. Further more, by exploring theories and practices surrounding discourses of development-disaster nexus, such as participation, decentralization, community, the author found that there is inherent and prevailing reductionist and oversimplification fallacies in understanding these value-laden concepts in policy realm of disasters in Indonesia. As a result, the argument is directed to the discourse and skewed practice of community-based activities, as an outcome, rather than to the fundamentals of people's participation, as a process, in disaster risk reduction.

Keywords: *disaster risk reduction, community-based, international agenda, development, participation, decentralization, governance, disaster-aware village.*

Budiman Mahmud Musthofa (Mahasiswa Program Doktor Ilmu Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia)

Jajang Gunawijaya (Pengajar Departemen Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia)

THE SUCCESS STRATEGY OF COMMUNITY EMPOWERMENT PROCESS THROUGH CREATIVITY OF ARTS TRADITIONS: CASE STUDY SAUNG ANGKLUNG UDJO, BANDUNG, WEST JAVA

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, December 2015, page: 325-339.

Abstract

Community empowerment and creativity actually are not the same phenomena, but can complement each other. Both of these can synergize well through the creation of a conducive environment. Saung Angklung Udjo (SAU) is a conducive environment that deliberately created by Udjo (founder) to support the activities of the empowerment and development of creativity. This article is the result of qualitative research that discusses about the strategy of community empowerment through development creativity of art tradition in Saung Angklung Udjo (SAU). The results showed that the the strength of Udjo as founder SAU and community empowerment activities are the key success of SAU. Udjo strategy in community empowerment activities based on the elements of local culture and traditional values Sundanese. The Sundanese philosophy related to the value of silih asah, silih asih, silih asuh are the foundation that are used to empower the community and to develop SAU. While the stage of community empowerment refers

to the conception of the cultural value of the Sundanese people kudu akur sareng batur sakasur (wife), sadapur (family), sasumur (neighbors), dan salembur (society at large). The various strategies and stages of community empowerment has been successfully realize Udjo's ideal to contribute in create of community welfare through the development of creativity angklung.

Keyword: community empowerment, creativity, art tradition, saung angklung udjo.

Suyanto dan Bambang Pudjianto (Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial RI)

COMMUNITY EMPOWERMENT TOWARDS A PROSPEROUS VILLAGE (Case Study In Sragen)

SOSIO KONSEPSIA Vol.5, No.01, December 2015, page: 340-354.

Abstract

This research aims to know the effectiveness of community empowerment program in Kabupaten Sragen. To examine the problems of policy approach using the evaluative studies, with the techniques of data collection through interviews, observation, documentary studies and FGD. From the research, it is known that the community empowerment-based community with the integration patterns work well. This is evident, through empowerment managing vegetable crops and plantation showed satisfactory results, namely the people who nurtured their basic needs can be met more prosperous and have hope in the future. In fact, they can still save for education and health. It is strongly advised, to maximize the empowerment of poor families, should be done in an integrated manner through the pillars of social welfare as a field companion and social organizations / NGOs in the location. For the government in handling all programs related to poverty needs to maintain synergy among institutions with an integrated approach.

Keywords: empowerment, community, family welfare.

PEKERJAAN SOSIAL PADA PROGRAM KESEJAHTERAAN SOSIAL ANAK (PKSA) DI KOTA BANDUNG

SOCIAL WORK IN CHILDREN WELFARE PROGRAM, IN BANDUNG

Ellya Susilowati

Pusat Kajian Anak STKS - Bandung

E-mail: ellya_stks@yahoo.com

Krisna Dewi

Pusat Kajian Anak STKS - Bandung

Meiti Subardhini

Pusat Kajian Anak STKS - Bandung

Diterima: 29 November 2015; Direvisi: 8 Januari 2016; Disetujui: 11 Januari 2016

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis tentang bagaimana Praktik Pekerjaan Sosial Anak pada Program Kesejahteraan Sosial Anak di Kota Bandung. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan jenis penelitian studi kasus pada sembilan orang informan Sakti Peksos yang telah menjadi sakti peksos minimal tiga tahun dan sedang menangani kasus di kota Bandung. Teknik Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Sakti Peksos telah melakukan praktik pekerjaan sosial dengan anak pada PKSA walaupun belum sesuai dengan standar praktik pekerjaan sosial dengan anak seperti dirumuskan NASW (2013) dan berdasarkan perspektif pekerjaan sosial dengan anak menurut Petr.C.G (2004) Praktik pekerjaan sosial yang diteliti dilihat dari: 1) praktik membangun relasi dengan anak sebgaaian besar dilakukan dengan memperhatikan perkembangan anak, pendekatan dengan anak; 2) praktik asesmen dengan anak sebgaaian besar tergantung pada instrument yang tersedia, namun beberapa informan sudah menggunakan 'tools' asesmen yang mudah bekerja dengan anak; 3) praktik penyusunan rencana intervensi untuk anak belum optimal, dan masih tergantung pada lembaga dimana peksos bekerja sehingga kurang memperhatikan kepentingan terbaik untuk anak; 4) praktik intervensi belum dilakukan secara optimal karena lebih berorientasi pada penyaluran dana PKSA; dan 5) praktik evaluasi atau review masih belum dilaksanakan dan belum adanya supervisi dari supervisor (senior pekerja sosial) yang memantau praktik pekerja sosial anak.

Kata kunci: praktik pekerjaan sosial dengan anak, sakti peksos, PKSA.

Abstract

The goal of this research is to gain knowledge and analyze How Social Work with Children in Children Welfare Program carry-on in Bandung. This research using qualitative method, case study as type of research involving nine informants of Social Workers with at least 3 years experience and are working with cases of children In Bandung. Data collection techniques are interview, observation and literature study. The result shows that Social Worker had done Social Work Practice with Children although are not following standard precisely set by NASW (2013) in working with Children nor based on Social Work with Children's Perspective by Petr. C.G (2004). Those Practice view by: 1) Relation Building Practice with Children mostly done by concern with children development, and approach with children; 2) Assessment Practice with Children mostly depend on available instrument, but some informant had been using assessment "tools" that make Practice with Children become easier; 3) Planning of Intervention Practice had not optimum yet, and still depend on Agency where Social Worker are working, so the best interest for children's sake are not as ultimate concern; 4) Intervention Practice hadn't done optimum yet, because

the orientation is tend to making effort of funding from PKSA; and 5) Evaluation or Review Practice still haven't conducted and there are no supervision from supervisor (Senior Social Worker) that monitoring the practice of Social Worker with Children.

Keyword: *social work practice with children, sakti peksos (ministry of social affair's social workers), PKSA (children welfare program)*

PENDAHULUAN

Kontribusi praktik pekerjaan sosial di Indonesia dari tahun ke tahun semakin menunjukkan keberadaannya (eksis) dalam program-program penanganan masalah sosial. Salah satu wujudnya adalah mulai dilibatkannya pekerja sosial profesional sebagai pendamping dalam Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA). PKSA merupakan program peningkatan kesejahteraan sosial anak yang dilakukan melalui pendekatan Bantuan Tunai Bersyarat dan Rehabilitasi Sosial dan difokuskan pada penanganan lima klaster anak yaitu anak terlantar, anak jalanan, anak dengan kecacatan, anak balita terlantar, anak yang berhadapan dengan hukum, dan anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus. Rehabilitasi sosial yang dilakukan pada PKSA dilakukan melalui penguatan anak dan keluarga dalam meningkatkan pengasuhan. Pelaksanaan program tersebut didampingi oleh pekerja sosial yaitu Satuan Bakti Pekerja Sosial (Sakti Peksos).

Tujuan dilibatkannya Sakti Peksos dalam PKSA tersebut agar penanganan pelayanan kesejahteraan anak lebih profesional sesuai dengan kaidah praktik pekerjaan sosial. Nancy Boyd Webb (2009) dalam bukunya *Social Work Practice with Children* menjelaskan bahwa peran profesi pekerjaan sosial dapat membantu mengatasi persoalan-persoalan anak-anak dan keluarga. Persoalan anak-anak harus mendapat perhatian khusus baik sebagai individu, anggota keluarga, maupun bagian dari lingkungan sosialnya.

Keterlibatan pekerja sosial profesional dalam pendampingan anak juga telah dikuatkan oleh adanya kebijakan, seperti: 1) UU RI No. 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak Bab 1 pasal 1 point 14 tentang Pekerja Sosial Profesional adalah seseorang yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta, yang memiliki kompetensi dan profesi pekerjaan sosial serta kepedulian dalam pekerjaan sosial yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman praktik pekerjaan sosial untuk melaksanakan tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial Anak; 2) Permensos No. 30/HUK/2011 tentang Standar Nasional Pengasuhan Anak untuk Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak yang mewajibkan keterlibatan Pekerja Sosial untuk melakukan asesmen pada proses penerimaan anak yang membutuhkan pengasuhan alternatif di LKSA; 3) Keputusan Menteri Sosial Nomor 15 A/HUK/2010 tentang Panduan Umum Kesejahteraan Sosial Anak yang menyebutkan bahwa Pekerja Sosial sebagai Pendamping Program.

Pekerja sosial profesional yang terlibat sebagai pendamping dalam Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) tersebut dinamakan satuan bakti pekerja sosial (Sakti Peksos). Pelibatan Sakti Peksos dalam PKSA telah berjalan sejak tahun 2010 sampai sekarang. Jumlah Sakti Peksos yang dilibatkan sebagai pendamping PKSA sampai dengan tahun 2014 berjumlah 670 orang untuk mendampingi 175.611.000 anak (Direktorat Pelayanan Kesejahteraan Anak Kementerian

Sosial Republik Indonesia, 2014). Tugas Sakti Peksos yang tertulis pada buku panduan Sakti Peksos yang diterbitkan oleh Direktorat Pelayanan Kesejahteraan Sosial Anak tahun 2011 adalah menjadi pendamping pelaksanaan PKSA untuk mengatasi permasalahan anak dan keluarganya serta mendayagunakan berbagai sumber baik pada tingkatan individu, keluarga, lembaga/organisasi, maupun komunitas dan masyarakat. Tugas tersebut dilaksanakan dengan mengimplementasikan metode, teknik, keterampilan pekerjaan sosial dan etika pekerjaan sosial.

Merujuk pada buku panduan Sakti Peksos tersebut menunjukkan bahwa Sakti Peksos dituntut untuk melaksanakan praktik pekerjaan secara profesional. *National Assosiation Social Work* (NASW) tahun 2013 telah menetapkan pedoman Standar Praktik Pekerjaan Sosial dengan Anak yang meliputi: 1) Menunjukkan komitmen kepada nilai dan etika pekerjaan sosial; 2) Kualifikasi, Pengetahuan, dan Persyaratan Praktik berkaitan dengan praktik dengan anak; 3) Pengembangan Profesional Pekerja Sosial yang bekerja di bidang kesejahteraan anak; 4) Advokasi; 5) Kolaborasi; 6) Menjaga catatan dan kerahasiaan informasi klien; 7) kompetensi budaya; 8) Asesmen; 9) Intervensi; 10) *Family Engagement*; 11) Pelibatan Anak dalam proses pertolongan, termasuk suara anak; 11) *Permanency Planning*; 12) *Supervision*; dan 13) *Administration*.

Sementara Petr.C.G (2004) mengemukakan bahwa dalam melakukan praktik pekerjaan dengan anak dan keluarga perlu memperhatikan 8 (delapan) perspektif pragmatis pekerjaan sosial, yaitu 1) *combating adultcentrism*, yaitu bahwa dalam praktik dengan anak perlu menentang perspektif orang dewasa sehingga tidak terjadi bias dalam memahami dan bekerja dengan anak; 2) *Family center practice* (praktik berpusat pada keluarga), yaitu Peksos juga

melibatkan keluarga dan keluarga menjadi pusat perhatian dalam proses pertolongan dengan anak; 3) *Strengths perspective* (perspektif pada kekuatan), yaitu dalam praktik dengan anak dan keluarga perlu memperhatikan kekuatan (potensi); 4) *Respect for differesity and difference* (menghargai keragaman dan perbedaan), yaitu bahwa dalam praktik pekerjaan sosial anak menghargai keragaman baik usia, ras, budaya, gender, orientasi seks, dan/atau kecacatan; 5) *Least restrictive alternative/LRA* (Alternatif pembatasan sekecil mungkin), yaitu prinsip yang mengupayakan anak keluar dari keluarga serta pengasuhan alternatif untuk anak-anak yang memiliki masalah pengasuhan; 6) *Ecological perspective* (Ekologikal), yaitu perspektif yang anak dan keluarga berada dalam lingkungan sosialnya, mereka berinteraksi dan dipengaruhi oleh lingkungan sosial tersebut. Perspektif ekologi diterapkan antara lain dalam penggunaan *ecomaps*, manajemen kasus, pelibatan masyarakat dan pemilik kehidupan dan masalahnya, dan advokasi perubahan sistem; 7); *Organization and financing* (Organisasi dan pembiayaan), yaitu Sistem pelayanan bagi anak dan keluarga harus dapat diakses, efisien, serta memberi hasil dan manfaat yang maksimum; dan 8) *Achieving outcome* (pencapaian hasil), yaitu pemberian pelayanan fokus pada hasil-hasil yang ingin dicapai. Pengukuran hasil penting dalam menjaga akuntabilitas program terhadap penerima pelayanan dan masyarakat pada umumnya.

Penerapan standar dan penggunaan perspektif dalam praktik pekerjaan sosial dengan anak seharusnya diterapkan secara optimal dalam praktik pendampingan PKSA. Upaya untuk meningkatkan kapasitas Sakti Peksos juga sudah dilakukan oleh Kementerian Sosial melalui melalui program Bimbingan dan Pemantapan (Bin-Tap Sakti Peksos) satu kali dalam satu tahun. Namun berdasarkan laporan

hasil supervisi, monitoring dan evaluasi PKSA menunjukkan bahwa Sakti Peksos telah dapat menangani beberapa kasus anak, mengakses terhadap sumber pelayanan sosial bagi anak. Namun disisi lain, praktik pekerjaan sosial Sakti Peksos dalam penanganan anak di PKSA belum dilakukan sesuai dengan standar praktik pekerjaan sosial dengan anak, seperti; 1) Sakti Peksos lebih bekerja dalam bidang administrasi atau ‘kasir’ untuk pencairan bantuan PKSA; 2) catatan kasus kurang memadai/profesional; 3) Asesmen tidak dilakukan secara komprehensif, sesuai dengan standar asesmen anak dan keluarga; 4) belum optimal melakukan proses pertolongan profesional kepada anak. Sementara perkembangan kasus anak pada PKSA semakin meningkat baik secara kuantitas dan kualitas, dan hal ini berdampak pada pencapaian tujuan PKSA.

Kota Bandung merupakan salah satu wilayah yang mendapatkan PKSA dengan penerima bantuan anak terbanyak dibanding wilayah lainnya, yaitu 3.999 anak. Sakti Peksos yang menjadi pendamping PKSA di Kota Bandung juga terbanyak yaitu berjumlah 65 orang yang tersebar sebagai pendamping anak terlantar (25 orang Sakti peksos), anak jalanan (20 orang), Anak yang Membutuhkan Perlindungan Khusus (8 orang Sakti Peksos), Balita (2 orang Sakti Peksos), Anak dengan Kecacatan (3 orang) dan anak yang berhadapan dengan hukum (7 orang Sakti Peksos).

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut maka kami tertarik untuk meneliti tentang praktik Pekerjaan Sosial Anak oleh Sakti Peksos pada PKSA. Permasalahan dalam penelitian ini adalah “bagaimana Praktik Pekerjaan Anak pada Program Kesejahteraan Sosial, secara khusus dalam penanganan anak di Kota Bandung?. Selanjutnya penelitian ini difokuskan pada:

1. Bagaimana praktik menjalin relasi pertolongan dengan anak yang dilakukan oleh Sakti Peksos?
2. Bagaimana praktik asesmen dengan anak yang dilakukan oleh Sakti Peksos pada program PKSA?
3. Bagaimana praktik membuat rencana intervensi dengan anak yang dilakukan oleh Sakti Peksos?
4. Bagaimana praktik pelaksanaan intervensi terhadap anak yang dilakukan oleh Sakti Peksos?
5. Bagaimana praktik melakukan evaluasi terhadap penanganan kasus anak ?
6. Bagaimana praktik melakukan evaluasi, terminasi dan rujukan?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan jenis penelitian studi kasus. Informan utama penelitian ini adalah Sakti Peksos pada Program PKSA di Kota Bandung. Informan ini ditentukan secara purposive, dengan kriteria yaitu mereka yang telah menjadi sakti Peksos 3 tahun dan sedang menangani kasus anak pada Program Kesejahteraan Sosial di Kota Bandung. Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah teknik wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan Sumber Data Sekunder. Rancangan Pemeriksaan Keabsahan Data dilakukan dengan: Perpanjangan pengamatan, meningkatkan ketekunan, triangulasi, kecukupan referensi, uraian rinci, dan auditin. Rancangan Analisa Data dilakukan dengan pemrosesan Satuan (*Unityzing*), kategorisasi, dan penafsiran data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Karakteristik Informan. Mereka yang menjadi informan dalam penelitian ini

berjumlah sembilan orang yang terdiri dari dua laki-laki dan enam orang perempuan, berusia antara 29 sampai dengan 38 tahun. Mereka telah menjadi Sakti Peksos antara 3 sampai dengan 5 tahun pada kluster anak jalanan (2 orang), anak yang berhadapan dengan hukum (2 orang), anak terlantar (2 orang), AMPK (2 orang) dan Anak dengan Kecacatan (1 orang) PKSA di Kota Bandung. Berdasarkan data tersebut terlihat mulai adanya pekerja sosial yang praktik pada setting anak dan sudah mengkhususkan pada permasalahan anak.

Hasil Penelitian

Praktik pekerjaan sosial dengan anak yang dilakukan informan berdasarkan dari tahapan praktik pekerjaan sosial yaitu diawali dengan membangun relasi, asesmen, rencana intervensi, pelaksanaan intervensi sampai dengan tahap evaluasi. Berikut adalah temuan hasil penelitian tentang praktik dengan anak yang dilakukan oleh Sakti Peksos.

1. Praktik Membangun Relasi dengan Anak.

Informan telah melakukan praktik membangun relasi dengan anak dan keluarga dengan cara: mengunjungi rumah anak, mengakrabkan diri sebagai kakak dan teman, mengajak bermain dan mendampingi belajar, mendengarkan dengan baik dan menerima curhat, tidak mengulas cerita peristiwa yang tidak menyenangkan yang dialami anak (untuk kasus anak yang menjadi korban kekerasan). Pendekatan dengan anak yang dilakukan oleh informan sakti peksos dengan memperhatikan usia dan perkembangan anak. Sebagian besar informan memiliki pengetahuan tentang pendekatan terhadap anak dari BINTAP PKSA yang dilakukan oleh Direktorat anak, namun demikian masih ada informan dalam membangun relasi langsung menjelaskan tentang program baik kepada anak dan keluarga.

2. Praktik Asesmen Dengan Anak

Pada dasarnya proses asesmen merupakan kelanjutan dari proses sebelumnya, sehingga para informan merasakan bahwa keberhasilan dalam membangun relasi akan mempermudah pelaksanaan proses asesmen. Untuk memahami permasalahan anak, semua informan sudah memiliki instrument asesmen yang disiapkan oleh PKSA, sehingga praktik asesmen yang dilakukan adalah mengisi instrument yang telah disiapkan. Pada praktik asesmen ini informan juga melakukan praktik sebagai berikut: a) Kontrak dengan klien anak. Dua orang informan mengemukakan bahwa sebelum melakukan asesmen dengan anak, harus sudah ada kesepakatan atau kontrak terdahulu dengan anak tentang waktu dan tempat untuk melakukan 'ngobrol-ngobrol' atau wawancara dengan anak berkaitan dengan permasalahan dan kebutuhan anak.. juga mengemukakan bahwa "...didalam asesmen perlu adanya kontrak antara saya sebagai pekerja sosial dengan anak sebagai landasan dalam melakukan asesmen lanjutan" (informan EDN); b) mengisi *facesheet* anak dan *Facesheet* keluarga; c) Menciptakan situasi yang nyaman. Dua orang informan mengemukakan pentingnya menciptakan situasi yang nyaman ketika melakukan asesmen dengan anak. Selain situasi nyaman, juga dikemukakan oleh informan EDN bahwa dalam melakukan asesmen perlu "...teknik asesmen yang tidak menimbulkan kejenuhan pada anak"; d) Melakukan Asesmen awal dan asesmen lanjutan. Dua informan yang bekerja sebagai pendamping anak yang berhadapan dengan hukum mengemukakan bahwa ia melakukan asesmen awal dan asesmen lanjutan. Informasi yang diperlukan dalam asesmen awal berkaitan dengan identitas anak dan

mengetahui garis besar permasalahan anak, sedangkan asesmen lanjutan untuk menggali permasalahan anak secara mendalam, yaitu: ‘.....asesmen lanjutan untuk mengetahui secara lebih lengkap permasalahan anak dan keluarganya..’(RSA dan EDN). Lebih lanjut RSA yang mendampingi anak yang berhadapan dengan hukum mengemukakan bahwa untuk melengkapi data dalam asesmen lanjutan ini, pekerja sosial juga mencari informasi dari pihak-pihak lain seperti kepolisian, saksi-saksi, atau BAPAS; e) membuat *inform consent*. hanya tiga informan yang mengemukakan tentang pentingnya persetujuan anak untuk dilakukan asesmen lebih mendalam ‘.... *inform concern* ini juga berkaitan dengan persetujuan anak untuk di foto: ‘....apakah anak bersedia di foto atau tidak’; f) Menggunakan teknik-teknik asesmen seperti *Genogram* dan *ecomap* untuk melihat kondisi keluarga dan relasi anak. Penggunaan asesmen ini lebih praktis karena ada unsur menggambar, sehingga anak tidak diwawancara saja. serta penggunaan *Life History*. yaitu: ‘mereka menulis kisahnya yang dialami kemudian mereka memberikannya kepada kami’; g) Lokasi asesmen. Tempat yang menjadi lokasi asesmen anak diantaranya adalah di rumah anak dan tempat anak beraktifitas; h) Ketrampilan asesmen. Semua informan mengemukakan bahwa ketrampilan yang selama ini digunakan dalam asesmen adalah keterampilan mewawancara, ketrampilan berbicara dengan anak, menjadi pendengar yang baik dan dapat mengobservasi perilaku dan lingkungan sekitar. Hanya satu informan yang mengemukakan bahwa ketrampilan asesmen yang diperlukan adalah ‘keterampilan membuat instrumen asesmen’. Sementara ada informan yang mengemukakan juga perlunya

ketrampilan tentang *Differential Diagnosis*, *Partialization* dan *focus*: i). Hambatan dalam melakukan asesmen dengan anak. Hampir semua informan mengeluhkan tentang adanya hambatan dalam melakukan asesmen, diantaranya adalah: j) anak sulit diajak wawancara, “.....untuk anak yang saya dampingi, ketika saya wawancara mereka lebih senang meminta-minta di lampu stopan” demikian dikemukakan oleh informan HM; 2) Anak menolak diwawancara, jadi paling juga diajak ngobrol sambil anak bermain; 3) Waktu asesmen yang terbatas; k) Membuat laporan asesmen. Satu informan mengemukakan bahwa proses pelaporan menjadi hal yang penting dalam proses asesmen dengan anak, sehingga pada saat asesmen yang dilakukan oleh pekerja sosial adalah: “Peksos mencatatkan poin-poin penting yang didapat dalam penggalan informasi, menuangkan hasil asesmen terhadap anak dan keluarga ke dalam *facesheet* anak dan keluarganya. Peksos membuat laporan hasil asesmen.” (hal tersebut dikemukakan oleh; l) Melakukan asesmen keluarga tanpa melibatkan anak. Untuk mengetahui kondisi keluarga sakti peksos hanya mengobrol dengan orangtuanya saja tanpa melibatkan anak.

3. Praktik membuat rencana intervensi dengan anak dan keluarga.

Walaupun tidak menunjukkan rencana intervensi untuk setiap kasus anak yang ditangani, namun semua informan mengatakan bahwa mereka membuat rencana intervensi. Praktik membuat rencana intervensi yang dilakukan adalah: a) Mempelajari dan menganalisis hasil asesmen. Data asesmen yang dipelajari dan dianalisis meliputi perkembangan anak dan kebutuhan anak, serta menganalisis

tentang sumber-sumber yang dapat diakses; b) Menentukan prioritas masalah. Diakui oleh dua informan yang mengalami kesulitan dalam menentukan prioritas masalah, karena banyak masalah yang perlu ditangani, hal ini mempengaruhi dalam menyusun alternatif pemecahan masalah. Upaya yang dilakukan adalah diskusi juga dengan anak, keluarga dan lembaga; c) *Case conference*. Hanya satu informan saja yang mengemukakan menggunakan media *case conference* dalam praktik menyusun rencana pemecahan masalah. Mereka yang dilibatkan dalam *case conference* ini anak, keluarga, lembaga, dan sumber bantuan lain; d) Tergantung pada kewenangan dan “kepentingan” Lembaga tempat bekerja. Tiga orang informan bahwa pekerja sosial tidak memiliki kewenangan mutlak untuk menyusun rencana intervensi, karena yang memiliki kewenangan adalah lembaga dimana pekerja sosial itu ditempatkan. Hal ini menyebabkan pekerja sosial tidak dapat melakukan praktik profesional dan menerapkan prinsip kepentingan terbaik untuk anak; e) Pelibatan anak dan keluarga. Tiga informan diantaranya telah melibatkan anak dan keluarga dalam proses menyusun rencana intervensi. Praktik yang dilakukan dalam hal ini adalah berdiskusi dan menanyakan kepada anak tentang kemampuan anak melakukan intervensi. Namun terdapat satu informan yang mengemukakan tidak perlu melibatkan anak, karena anak suka tidak setuju; f) Keluarga jarang dilibatkan dalam rencana pemecahan masalah. Dua informan juga mengemukakan tidak melibatkan keluarga adalah ‘...keluarga kalau dilibatkan sering minta macam-macam, dan waktu kita juga terbatas. Sehingga kalau berkaitan dengan program PKSA, kita sudah asesmen anak apa kebutuhannya maka kita rekomendasikan

rencana pemenuhan kebutuhannya; g) Aspek-aspek yang direncanakan diantaranya adalah menentukan waktu dan tempat dan anggaran biaya (informan RSM).

4. Praktik Pelaksanaan Intervensi

Delapan informan mengemukakan bahwa aktivitas praktik pelaksanaan intervensi yang dilakukan dalam penanganan kasus atau melaksanakan pendampingan anak sesuai dengan rencana intervensi. Praktik yang dilakukan dalam pelaksanaan intervensi: a) melakukan koordinasi dengan lembaga dan pihak-pihak terkait; b) melakukan intervensi secara individual dan kelompok; c) bekerja dengan anak dengan cara mempersiapkan anak dan memotivasi anak, memberikan pelatihan, mengajarkan anak, memberdayakan dan mendampinginya; d) Bekerja dengan keluarga, dengan cara: menyiapkan keluarga, penguatan keluarga; e) Bekerja sama dengan lintas profesi; f) Melakukan terapi psikososial (satu informan); g) melakukan pendampingan. Namun demikian informan juga mengeluhkan bahwa anak dan keluarga terkadang sulit untuk diajak berubah, karena beberapa faktor keluarga. Sakti peksos juga mengeluhkan tidak adanya supervisi dalam pelaksanaan intervensi, disamping banyaknya jumlah anak yang harus didampingi oleh sakti peksos. Persyaratan di dalam sistem sumber seringkali juga menjadi penghambat bagi anak yang berkonflik dengan hukum dalam menjangkau pelayanan yang diperlukan demikian (ESN), serta sulitnya ijin dan perbedaan pandangan dengan pihak lembaga dalam proses intervensi. Dan satu informan diantaranya tidak melakukan intervensi terhadap kasus yang ditangani, karena adanya hambatan-hambatan tersebut.

5. Praktik melakukan evaluasi

Semua informan berpendapat bahwa proses penanganan kasus anak perlu dievaluasi untuk mengetahui keberhasilan dari pelayanan tersebut. Adapun langkah-langkah evaluasi yang dilakukan oleh informan umumnya hampir sama, walaupun ada informan yang menggambarkan kegiatan evaluasinya dilakukan tanpa tahapan yang jelas. Sebagaimana yang disampaikan oleh informan RSA: Kegiatan evaluasi dilakukan dengan terlebih dahulu melihat kembali tujuan intervensi, dilanjutkan dengan mempersiapkan alat ukurnya. Praktik evaluasi yang dilakukan informan selama ini diantaranya adalah: a) Meminta *feedback* (umpan balik) dari anak dan keluarganya; b) Meminta orangtua untuk melaporkan hasil intervensi kepada Sakti Peksos; c) Diskusi dan memberikan informasi; d) Evaluasi disetiap tahapan dengan pertemuan dengan keluarga; e) Menggunakan pengetahuan dan ketrampilan tentang manajemen kasus, perkembangan anak dan indikator perubahan.

6. Ketrampilan melakukan terminasi dan rujukan

Terminasi dalam PKSA adalah apabila anak penerima program sudah tidak sesuai dengan kriteria yang ditentukan program, seperti usia yang melebihi 18 tahun. Namun demikian beberapa informan mengemukakan telah melakukan praktik terminasi dengan cara: a) memastikan terpenuhinya kebutuhan anak; b) Memberikan informasi kepada anak dan keluarganya tentang alasan terminasi; c) Berkunjung ke rumah keluarga anak dan menyampaikan pengakhiran pelayanan; d) Memperkenalkan anak kepada lembaga rujukan; e) Menanyakan kepada anak tentang kesediaannya untuk dirujuk.

Berdasarkan hasil temuan lapangan tentang Praktik pekerjaan sosial yang

selama ini dilakukan oleh sakti peksos pada program PKSA dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Mereka yang menjadi informan dalam penelitian ini, lima orang diantaranya telah menjadi Sakti Peksos lima tahun dan bekerja di LKSA yang dijadikan mitra kerja Direktorat Kesejahteraan Sosial Anak Kemeterian Sosial RI, hal ini menunjukkan bahwa mereka telah memiliki pengalaman dalam melakukan praktik pekerjaan sosial dengan anak dan keluarga. Hal ini dimungkinkan karena setiap tahun mereka dibekali bimbingan dan pemantapan dari Kementerian sosial tentang penerapan PKSA. Namun dari pengetahuan yang mereka miliki dalam melakukan praktik pekerjaan sosial masih kurang menguasai terutama berkaitan dengan praktik pekerjaan sosial dengan anak. Malcompayne (2005) mengemukakan bahwa melakukan praktik pekerjaan sosial harus memahami teori-teori dari tiga komponen yaitu tentang praktik pekerjaan sosial, tentang klien (anak dan keluarga) dan tentang lembaga (LKSA).
2. Praktik pekerjaan sosial dengan anak telah ditunjukkan oleh sakti peksos melalui:
 - a. Membangun relasi dengan anak. Sebagian besar informan telah memperhatikan aspek situasi anak ketika mereka bekerja dengan anak seperti: memperhatikan kenyamanan anak, usia anak. Hal ini seperti dikemukakan oleh Petr.C.G (2004) bahwa pekerja sosial ketika bekerja dengan anak perlu memperhatikan perpektif '*combanting adulcentrism*'.
 - b. Asesmen. Sakti peksos pada asesmen masih terpaku mengisi instrument yang telah disediakan PKSA,

sehingga data yang dikumpulkan kurang komprehensif baik tentang anak dan sistem keluarganya. Sakti peksos masih kurang memahami dan mengenali faktor-faktor pelindung dan faktor-faktor resiko anak serta serta keluarga, seperti dikemukakan NASW (2013) tentang standar praktik pekerjaan sosial dengan anak. Beberapa orang Sakti peksos juga telah menerapkan prinsip praktik pekerjaan sosial diantaranya dengan melakukan kontrak dengan anak, menggunakan inform concern (satu informan). Namun mereka tidak mendapatkan supervise ketika mengalami kesulitan bekerja dengan anak. Dan hambatan proses ini akan berpengaruh pada tahapan praktik pekerjaan sosial selanjutnya. Konsultasi dengan *supervisor*, dan melakukan intervensi segera untuk mengatasi kondisi yang ekstrim, untuk mendokumentasikan bukti-bukti dan hal-hal yang dapat memandu upaya perlindungan anak (NASW, 2013). Beberapa informan saja telah mempraktekkan alat asesmen selain instrumen, seperti *genogram*, *ecomap*, dan *lifehistori*. Namun dalam pelaporan hasil asesmen tidak di dokumentasikan.

c. Rencana Intervensi.

Beberapa sakti peksos masih belum trampil menentukan prioritas masalah dan kebutuhan, hal ini mempengaruhi pada penyusunan rencana intervensi. Penyebabnya adalah sakti peksos kurang memiliki informasi yang komprehensif, termasuk faktor-faktor resiko pada anak serta sumber-sumber yang dapat digunakan sebagai layanan yang akan dibuat pada rencana intervensi. Beberapa informan

Sakti peksos mengalami konflik antara kepentingan anak dengan kepentingan lembaga tempat sakti peksos bekerja, ini mengakibatkan sakti peksos tidak dapat menerapkan prinsip memperjuangkan kepentingan terbaik untuk anak. Praktik pelibatan dengan keluarga dalam penyusunan rencana intervensi juga masih kurang.

d. Praktik Intervensi

Praktik intervensi yang dilakukan oleh sakti peksos sangat tergantung pada kebijakan lembaga dan pedoman PKSA. Sementara sakti peksos juga tidak melakukan asesmen berkelanjutan, sehingga tidak memenuhi "*real need*" anak. Seharusnya implementasi dari suatu kebutuhan pelayanan hendaknya fleksibel dan disesuaikan dengan perubahan yang terjadi pada diri anak serta keluarganya (NASW, 2013). Pekerja sosial disini juga belum mampu meyakinkan keluarga bahwa kebutuhan anak berdasarkan perkembangan masalah anak. Pelibatan anak dan keluarga dalam proses intervensi merupakan hal yang penting dalam proses intervensi (Petr.C.G 2004 dan NASW 2013), namun sakti peksos disini belum mampu mendorong keterlibatan anak dan keluarganya dalam proses intervensi. Pekerja sosial juga masih kurang dalam menggunakan *Strengths perspective* pada anak dan keluarga pada proses intervensi yang dilakukan.

e. Evaluasi. Terminasi dan Rujukan

Pekerja sosial disini masih kurang memperhatikan *achieving outcome* (pencapaian hasil), yaitu

pemberian pelayanan optimal dengan anak, hal ini disebabkan kurang diberinya kewenangan oleh lembaga dimana peksos bekerja. Akibatnya Sakti peksos belum dapat membuat alat pengukuran sebagai alat evaluasi dalam menjaga akuntabilitas program terhadap anak sebagai penerima pelayanan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan. Praktik pekerjaan sosial dengan anak pada program kesejahteraan anak (PKSA) yang dilakukan oleh sakti peksos masih belum maksimal sesuai dengan standar paraktik pekerjaan sosial menurut NASW (2013) dan belum mengacu pada perspektif pekerjaan sosial dengan anak seperti dikemukakan oleh Petr.C.G 2004. Sakti peksos kurang dapat mengembangkan praktik pekerjaan sosial karena ketergantungan dengan kebijakan lembaga dimana dia bekerja, kurang adanya supervisi dari senior pekerja sosial profesional dan kurang mendapatkan penguatan kapasitas praktik pekerjaan sosial dengan anak dari PKSA.

Saran. Hasil penelitian ini memberi saran kepada: 1) Balai Diklat untuk memberikan pelatihan tentang perspektif praktik pekerjaan sosial dengan anak kepada Sakti Peksos; dan 2) Direktorat Kesejahteraan Anak Kementrian Sosial memfasilitasi pelaksanaan supervisi praktek pekerjaan sosial anak oleh supervisor yaitu senior pekerja sosial anak (*technical asistent* yang selama ini telah mendampingi PKSA) untuk mensupervisi pelaksanaan praktik pekerjaan sosial dengan anak dan keluarga; 3) Pusat kajian Anak dapat melakukan kajian lanjut tentang praktik pekerjaan sosial anak berdasarkan kluster anak.

DAFTAR PUSTAKA

- Cole, M., Cole, R.S. & Lightfoot, C.(2005) The Development of Children. Fifth edition. New York. Worth Publishers.
- Bogdan, Robert & Steven.J. Taylor. (1975). Introduction to Qualitative Research Methods: Adaptasi Phenomenological Approach to the Social Sciences. New York: Wiley.
- Bowlby, J. MD (1984). Attachment, Separation and Loss.
- Dubowit, H. & Depanfilis, D. (2000). Child protection practice. London: Sage Publication
- Frost, N.& Parton, N. (2009). Understanding children's social care. Politics, Policy and practice. Sage
- Hallahan & Kauffman. (1991). Exceptional Children: Introudction to Special Education. New Jersey:Prectice Hall.
- Hepworth D.H. & Larsen. (1993). Direct Social Work Practice, Theory and Skill, Pacivic Grove,: Book / Cole.
- O'Loughlin, M & O'Loughlin,S. (2008). Social work with children & families. Mixed
- Sources Padgett, Deborah K. (2008). Qualitative Methods In Sosial Work Research, Second Edition. California. Sage Publications, Inc.
- Padgett, Deborah K. (2008). Qualitative Methods In Sosial Work Research, Second Edition. California. Sage Publications, Inc.
- Petr, Christopher, G. (2004). Social Work with Children and their Families. New York. Oxford University Press

Kementrian Sosial - Direktorat Kesejahteraan Sosial Anak (2011), Laporan evaluasi program kesejahteraan sosial anak dengan kecacatan.

Malcompayne (2005). *Modern Social Work Theory*. Palgrave Macmillan

National Association of Social Worker (2013), *NASW Standards for Social Work Practice in Child Welfare*. Washington DC. Socialworker.org

Rose, S,R. & Fatout, M.F. (2003). *Social Work Practice with Children and Adolecent*. Boston. Allyn and Bacon

Santrock. J.W. (2011). *Masa Perkembangan Anak*.Jakarta. Salemba Humanika

Sugiyono (2009). *Metoda penelitian kuantitatif, kualitatif. Bandung, dan R & D*. Bandung: Alfabeta

Sumber Lain:

Department of Health (2008). *Framework for the Assesment of Children in need and their families*.

Undang-Undang No 23 tahun 2002 tentang *Perlindungan Anak*

Kementrian Sosial (2011). *Pedoman Program Kesejahteraan Sosial Anak*

Drektorat Pelayanan Sosial Anak Kementrian Sosial RI (2011) , *Buku Saku Sakti Peksos*.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ASISTENSI SOSIAL LANJUT USIA TELANTAR

POLICIES IMPLEMENTATION OF SOCIAL ASSISTANCE FOR NEGLECTED ELDERLY

Mulia Astuti

Peneliti Puslitbang Kementerian Sosial RI
Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang Jakarta Timur. Telp. 021 8017146, Fax. 021 8017126
E-mail: mulia_54@yahoo.co.id

Sauqi

Biro Perencanaan Kementerian Sosial
Jl. Salemba Raya No. 28, Jakarta Pusat
E-mail: sokiren4@gmail.com

Dina Ariani

Biro Perencanaan Kementerian Sosial
Jl. Salemba Raya No. 28, Jakarta Pusat
E-mail: dina_a3@gmail.com

Diterima: 2 Maret 2015; Direvisi: 28 Desember 2015; Disetujui: 6 Januari 2016

Abstrak

Tulisan ini merupakan hasil kajian terhadap kebijakan Asistensi Sosial bagi Lanjut Usia Telantar (ASLUT). Kajian bertujuan: untuk mengetahui input, implementasi program ASLUT, faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi dan hasil yang dicapai. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik, wawancara mendalam (*indepth interview*), diskusi kelompok terfokus, observasi dan studi dokumentasi. Sumber data yang digunakan yaitu data primer yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara, dan observasi serta data sekunder yang diperoleh dari hasil SUSENAS, hasil penelitian dan dokumen-dokumen lainnya yang terkait dengan kebijakan program ASLUT. Model analisis kebijakan yang dilaksanakan adalah Model Retrospektif, yaitu kajian implementasi kebijakan ASLUT dengan pendekatan pendekatan evaluatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan ASLUT sudah dilaksanakan sesuai dengan pedoman yang tertera dalam Permensos Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Program ASLUT, namun dalam implementasinya masih terdapat hambatan antara lain: 1). Data populasi lansia telantar; 2). Keterbatasan kuota lanjut usia telantar yang mendapatkan ASLUT; 3). Skema dan kriteria penargetan ASLUT; 4). Koordinasi peranan pusat, daerah, dan swasta dalam mendukung anggaran ASLUT. Walaupun demikian program ASLUT sangat dirasakan manfaatnya baik bagi lansia Telantar maupun keluarganya

Kata Kunci: kebijakan, asistensi sosial dan lanjut usia telantar.

Abstract

This paper is the result of a study of the policies of Social Assistance for Elderly Neglected. Study aims to: to determine the intake of the program, program implementation, supporting factors and obstacles in implementasion and achieved results. Data collection was performed using techniques, in-depth interviews, focus group discussions, observation and documentary study. Source of data used are primary data obtained directly from the field through interviews, focus group discussions, and observations and secondary data were obtained from the SUSENAS, studies and other documents related to the policy ASLUT program. Model analysis of the policies implemented are Retrospective model, namely the study of policy implementation with evaluative approaches. The results show that the policy refers to Ministry Decision Number 12 Year 2013 on Program for Elderly Services. However, the research find out that there are some obstacles such as (1) data population of elderly; (2). Quota limitations neglected elderly who get ASLUT; 3). Schemes and targeting criteria ASLUT; 4). Coordination role of the central, regional, and private sector

in support of the budget ASLUT. Nevertheless ASLUT program seen as very useful for both the elderly and their families displaced

Keywords: *policy, social assistance and neglected elderly.*

PENDAHULUAN

Keberhasilan pembangunan dan upaya penurunan tingkat kemiskinan yang dilaksanakan di Indonesia memberi pengaruh pada meningkatnya angka harapan hidup penduduk Indonesia. Jumlah penduduk lanjut usia yang berusia 60 tahun atau lebih, telah meningkat dari sekitar lima juta pada tahun 1970 menjadi 18 juta pada tahun 2010, dan diproyeksikan akan bertambah lagi hingga lebih dari 71 juta pada tahun 2050. (Lembaga Demografi UI dan HelpAge International, 2012). Berdasarkan hasil Susenas tahun 2012, jumlah penduduk lanjut usia mencapai 18,55 juta jiwa terdiri atas 10,32 juta perempuan dan 8,23 juta laki-laki atau mencapai 7,57% dari seluruh penduduk. Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial Kementerian Sosial jumlah lansia pada tahun 2010 sebanyak 2.851.606 jiwa yang mengalami ketelantaran, dan pada tahun 2011 jumlahnya meningkat menjadi 2.994.330 jiwa.

Meningkatnya angka harapan hidup disatu sisi, tidak diikuti oleh meningkatnya derajat kesejahteraan lanjut usia. Berdasarkan hasil penelitian HelpAge International dan Lembaga Demografi UI, penduduk Lansia terutama yang berada di usia 70 tahunan dan 80 tahun ke atas memiliki angka kemiskinan tertinggi diantara kelompok populasi yaitu; 13,3% dan 16% secara berurutan (Lembaga Demografi UI dan HelpAge International, 2012). Proporsi lanjut usia berusia lebih dari 60 tahun yang berada dalam kategori Telantar berjumlah 13,17 % atau 2,4 juta lanjut usia di Indonesia (Kemsos RI & BPS 2011).

Banyak lanjut usia yang mengalami kondisi kesehatan buruk. Status kesehatan tersebut dipengaruhi oleh kesejahteraan dan situasi kemiskinan. Kondisi tersebut diperburuk oleh keterbatasan akses, disabilitas, dan berpotensi mengalami pengucilan secara sosial (*social exclusion*). Oleh karena itu diperlukan upaya penanganan permasalahan ini agar derajat kesejahteraan lanjut usia dapat ditingkatkan. Upaya ini memerlukan dukungan biaya yang besar.

Permasalahan terbesar lanjut usia di Indonesia adalah kemiskinan, sehingga mereka tidak mempunyai jaminan kesehatan dan pensiun. Kondisi lansia miskin diperburuk oleh ketelantaran, disabilitas dan potensi mengalami *social exclusion*. Aksesibilitas lanjut usia juga masih rendah, dan lanjut usia masih dianggap sebagai beban, bukan sebagai modal, padahal seharusnya lanjut usia harus dihargai peranannya dalam mendukung pembangunan nasional. Selain itu lanjut usia telantar masih banyak yang belum tersentuh program kesejahteraan sosial dari pemerintah.

Dilain pihak Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia khususnya pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa lanjut usia mempunyai hak yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; ayat (2) sebagai penghormatan dan penghargaan kepada lanjut usia diberikan hak untuk meningkatkan kesejahteraan sosial yang meliputi: a) pelayanan keagamaan dan mental spiritual; b) pelayanan kesehatan; c) pelayanan kesempatan kerja; d) pelayanan pendidikan dan pelatihan; e) kemudahan dalam penggunaan

fasilitas, sarana, dan prasarana umum; f) kemudahan dalam layanan bantuan hukum; g) perlindungan sosial; dan h) bantuan sosial; ayat (3) bagi lansia tidak potensial mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud ayat (2) kecuali huruf “c”, huruf “d” dan huruf “h”; ayat (4) bagi lanjut usia potensial mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud ayat (2) kecuali huruf “g”.

Pelaksanaan amanat undang-undang tersebut pemerintah, melalui Kementerian Sosial RI telah memberikan perlindungan sosial bagi lanjut usia tidak potensial dan telantar yaitu program “Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar (ASLUT)” yang pedoman pelaksanaannya telah diatur melalui Peraturan Menteri Sosial Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar.

Hasil penelitian dari Help Age International dan Lembaga Demografi menunjukkan bahwa ASLUT relatif efektif dalam menjangkau lanjut usia miskin dan telantar. Secara umum program ASLUT telah berjalan sebagaimana ditetapkan dalam rancangan program, karena lansia telantar penerima ASLUT telah merasakan manfaat secara fisik terpenuhi kebutuhan dasar walaupun sebatas pangan dan sandang dengan standar minimal. Psikologis merasa lebih nyaman dengan hidupnya, lebih percaya diri karena punya uang pegangan. Secara sosial hubungan dengan anggota keluarga dan lingkungan sekitar semakin harmonis. Meskipun demikian, ASLUT saat ini terlalu kecil untuk memberikan dampak signifikan kepada populasi lansia di Indonesia karena hanya mencakup 1,08% populasi di atas usia 60 yang berada dalam kondisi Telantar (Lembaga Demografi UI dan Help Age International, 2012).

Model analisis kebijakan yang dilaksanakan adalah Model Retrospektif atau *application oriented* (Dunn 1999). Suatu kajian

implementasi kebijakan ASLUT dengan pendekatan evaluatif yaitu menilai input, proses dan manfaat ASLUT dan memberikan rekomendasi untuk pengembangan kebijakan mendatang. Menurut pedoman pelaksanaan program ASLUT tahun 2013: 1) Input yang terdiri dari SDM pelaksana atau pendamping, kriteria daerah penerima program, kriteria penerima manfaat; 2) Proses pelaksanaan yang dilihat dari langkah-langkah kegiatan; dan 3) Indikator keberhasilan (Kemsos RI 2013).

Masukan (*Input*) program, meliputi kriteria pendamping, penentuan daerah penerima program dan kriteria penerima manfaat. Menurut pedoman pelaksanaan program ASLUT kriteria pendamping: 1) Memiliki komitmen dan berjiwa sebagai relawan, tanggung jawab sosial, motivasi dan disiplin dalam melaksanakan tugas, 2) Memiliki moralitas yang baik dan diakui oleh masyarakat, serta mampu berkomunikasi dan menjalin relasi sosial yang harmonis dengan berbagai pihak di lingkungannya. Penentuan daerah penerima program dilakukan dengan mempertimbangkan: 1) Besarnya populasi lanjut usia telantar sesuai kriteria, kesiapan data dan tingkat keniskinan di masing-masing provinsi/kabupaten/kota; 2) Kesiapan sumber daya manusia pengelola program, sarana dan prasarana, serta faktor-faktor pendukung yang ada; 3) Komitmen daerah dalam mendukung peningkatan kesejahteraan lanjut usia seperti *sharing budget*, adanya kebijakan daerah atau Peraturan Daerah yang prespektif lanjut usia dan lain-lain; 4) Hasil pelaksanaan program tahun sebelumnya yang mencakup tingkat keberhasilan program dan koordinasi dengan berbagai instansi terkait. Kriteria penerima manfaat yaitu diutamakan bagi lanjut usia yang berusia 60 tahun ke atas dengan kondisi sakit menahun, dan hidupnya sangat tergantung pada bantuan orang lain, atau hidupnya hanya bisa

berbaring di tempat tidur (*bedridden*) sehingga tidak mampu melakukan aktivitas sehari-hari, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar. Atau lanjut usia yang berusia di atas 70 tahun yang tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar.

Proses Pelaksanaan Program ASLUT, dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut: 1) sosialisasi program; 2) pendataan, seleksi dan verifikasi calon penerima program; 3) penetapan dan penggantian penerima program; 4) sanksi; 5) pembinaan dan pemantapan pendamping; 6) penyaluran dana; 7) pendampingan; dan 8) monitoring, evaluasi dan pelaporan. Proses ini dilaksanakan secara berjenjang mulai dari dinas/instansi sosial kabupaten/kota, provinsi sampai ke Direktorat Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan.

Indikator keberhasilan, yang ditetapkan adalah: 1) terlayani dan tersalurkannya 26.500 lanjut usia Telantar melalui program ASLUT yang tepat sasaran dan tepat kriteria; 2) terjaminnya pemenuhan sebagian kebutuhan dasar hidup lanjut usia penerima program ASLUT sehingga dapat mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya. Ditandai dengan tingkat kesehatan yang lebih baik, munculnya optimisme atau semangat hidup dan interaksi sosial dengan lingkungannya.

Masih terdapat ruang lingkup yang luas untuk ekspansi program ASLUT. Banyak penduduk yang bukan merupakan penerima manfaat ASLUT memiliki karakteristik serupa dengan para penerima manfaat ASLUT. Hal tersebut menunjukkan adanya proporsi besar lansia yang memenuhi syarat untuk menerima bantuan. Mereka seringkali sudah dalam kondisi tidak dapat bangun dari tempat tidur dan berusia lebih dari 70 tahun, memiliki tingkat buta huruf tinggi, dan hidup dalam kemiskinan. Banyak kasus, para lanjut usia ini memiliki sedikit

sekali potensi untuk pemberdayaan sosial dan seringkali hampir disisihkan secara social (Howell dan Jan; 2013). Untuk itu program ASLUT perlu diperluas melalui peningkatan jumlah penerima manfaat di daerah-daerah tempat program ASLUT sudah beroperasi serta perluasan cakupan geografis di setiap kabupaten/kota yang belum tercakup.

Memperkuat posisi Kementerian Sosial dalam konteks kementerian yang mendapatkan mandat sebagai penanggung jawab program, sekaligus dalam rangka melakukan perbaikan terhadap kebijakan ASLUT, diperlukan suatu analisis kebijakan melalui kajian praktis dan argumentatif yang akan membuat analisis dan asesmen mengenai program ASLUT beserta konsekuensi-konsekuensinya.

Permasalahan yang akan dikaji pada kebijakan ASLUT dalam pelayanan perlindungan sosial bagi lanjut usia telantar; 1) Bagaimana input program ASLUT 2) Bagaimana implementasi, apakah ada hambatan atau kendala dan bagaimana solusinya; 3) Apa manfaat program ASLUT terhadap lanjut usia penerima manfaat, keluarga dan masyarakat?

Berdasarkan latar belakang dan rumusan permasalahan, maka tujuan analisis kebijakan ASLUT adalah: 1) Mengidentifikasi masukan (*input*) program; 2) Mengetahui masalah atau hambatan dalam pelaksanaan program; 3) Mengidentifikasi manfaat program bagi lansia telantar, keluarga & masyarakat lingkungan.

METODE

Kajian ini menggunakan metode penelitian evaluatif, yaitu mengevaluasi implementasi kebijakan program ASLUT. Kajian dilakukan di enam provinsi yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatera Barat, Kalimantan Selatan, Bali, Sulawesi Utara dan Jawa Barat. Pengumpulan data dilakukan dengan

menggunakan teknik wawancara mendalam (*indept interview*), diskusi kelompok terfokus, observasi dan studi dokumentasi. Sumber data yaitu data primer yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara, dan observasi serta data sekunder yang diperoleh dari hasil SUSENAS, hasil penelitian dan dokumen-dokumen lainnya yang terkait dengan kebijakan program ASLUT.

Peserta diskusi kelompok terfokus antara lain terdiri dari kepala bidang rehabilitasi sosial provinsi, Koordinator ASLUT provinsi dan kabupaten/kota, dinas kesehatan provinsi dan kabupaten/kota, komda lansia provinsi dan kabupaten/kota, Bappeda provinsi dan kabupaten kota, dunia usaha, bagian pemberdayaan perempuan dan seksi kesra/sosial di kabupaten/kota serta pendamping ASLUT. Wawancara mendalam dilakukan kepada pendamping dan lanjut usia Telantar penerima manfaat.

HASIL PENELITIAN

Masukan

Implementasi program ASLUT hasil kajian meliputi; 1) Masukan program (input) yang dilihat dari penerima ASLUT yang sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan, sumber daya yang terdiri dari sumber daya manusia dan sumber dana, serta kebijakan atau regulasi; 2) Proses pelaksanaan mulai dari sosialisasi sampai dengan monitoring, evaluasi dan pelaporan; dan 3) Manfaat program ASLUT.

Penerima manfaat adalah lanjut usia telantar yang sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan; diutamakan bagi lanjut usia yang berusia 60 tahun ke atas, sakit menahun, dan hidupnya sangat tergantung pada bantuan orang lain, atau hidupnya hanya bisa berbaring di tempat tidur (*bedridden*) sehingga tidak mampu melakukan aktivitas sehari-hari, tidak memiliki

sumber penghasilan, miskin dan telantar. Lanjut usia yang telah berusia 70 tahun ke atas yang tidak potensial, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan Telantar. Hasil kajian lapangan menunjukkan bahwa penerima manfaat ASLUT pada umumnya sudah sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan. Permasalahannya adalah data populasi penerima ASLUT sesuai dengan kriteria pada semua lokasi yang dikunjungi belum tersedia, sehingga sulit merencanakan pemberian ASLUT ke depan. Hal ini disebabkan belum adanya pendataan khusus terhadap lansia penerima ASLUT, baik oleh Dinas Sosial Provinsi maupun Dinas Sosial Kabupaten/Kota.

Pendamping Program ASLUT adalah seseorang yang ditugaskan untuk melaksanakan fungsi pendampingan seperti memberikan bimbingan psikososial, pelayanan dan advokasi sosial dalam pelaksanaan dan pemanfaatan dana ASLUT. Kriteria Pendamping: 1) Memiliki komitmen dan berjiwa sebagai relawan, tanggung jawab sosial, motivasi dan disiplin yang tinggi dalam melaksanakan tugasnya; 2) Memiliki moralitas yang baik dan diakui oleh masyarakat, serta mampu berkomunikasi dan menjalin relasi sosial yang harmonis dengan berbagai pihak di lingkungannya. Pendamping diutamakan penduduk desa/kelurahan setempat, tidak bersatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Kepala Desa, dan diharapkan berpengalaman sebagai: 1) Tenaga Kesejahteraan Sosial (TKS); 2) Pekerja Sosial Masyarakat (PSM); 3) Pengurus Karang Taruna/ Karang Lanjut Usia; 4) Pengurus Organisasi Sosial/ Keagamaan; 5) Kader Posyandu; 6) Pengurus PKK; dan 7) Diusulkan berdasarkan hasil musyawarah warga setempat; 8) Diutamakan berpendidikan SLTA/ sederajat; 9) Diutamakan mampu mengoperasikan komputer atau mampu menggunakan mesin tik manual. Hasil kajian, menunjukkan pada umumnya pendamping berasal dari Pekerja Sosial

Masyarakat (PSM). Pendamping yang berasal dari PSM dan kader mitra kerja Kementerian Social, kompetensi dan integritasnya lebih baik dari yang bukan berlatar belakang PSM atau relawan.

Dukungan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten baik dalam bentuk regulasi (Perda) dan petunjuk teknis pelaksanaan kegiatan maupun anggaran masih terbatas, sehingga pemerintah daerah sulit untuk berpartisipasi dalam memperluas jangkauan. Disamping itu masing-masing SKPD berjalan sendiri-sendiri seperti kegiatan Posyandu Lansia belum menjangkau penerima ASLUT seperti yang dikemukakan dalam FGD di DIY:

Potensi pemberdayaan lansia masih bertumpu pada anggaran yang bersumber dari APBN dan APBD, belum terpantau jelas dari unsur dunia usaha yang disebut Corporate Social Responsibility (CSR). Instansi SKPD yang menangani lansia seperti Dinas Sosial, Kesehatan, BKKBN, Perlindungan Hukum, belum maksimal dan masih bersifat sektoral. Jumlah lansia telantar dengan penerima manfaat program ASLUT yang bersumber dari APBN maupun yang bersumber dari APBD berupa Jaminan Sosial Lanjut Usia (JSLU) belum dapat tertangani, masih banyak lansia telantar yang belum mendapatkan pelayanan kesejahteraan sosial”.

Disamping itu sumber dana ASLUT pada umumnya masih berasal dari APBN baik yang sifatnya langsung seperti bansos dikemas dalam APBN. Honor pendamping dialokasikan melalui dana dekonsentrasi.

Proses Pelaksanaan.

Dilihat dari prosesnya, ASLUT telah berjalan sebagaimana ditetapkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 12 Tahun 2012 tentang

Pelaksanaan Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar. Hasil evaluasi Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial Kementerian Sosial tahun 2012, secara umum program ASLUT telah berjalan sebagaimana ditetapkan dalam rancangan program. Namun dalam implementasinya masih ada beberapa hambatan antara lain:

1. Pada saat sosialisasi belum semuanya melibatkan masyarakat, sehingga masih terdapat beda persepsi antara masyarakat dengan pendamping dan dinas sosial terutama dalam mengusulkan calon penerima manfaat.
2. Pada proses penetapan, karena keterbatasan kuota sehingga menimbulkan kecemburuan dari lanjut usia telantar yang belum menerima dana ASLUT.
3. Pendampingan belum dilakukan secara maksimal karena masih kurangnya pengetahuan dan keterampilan pendamping tentang perlindungan dan perawatan terhadap lanjut usia Telantar. Hal ini disebabkan belum dibekalinya pendamping dengan substansi tersebut pada saat pelatihan atau pembekalan pendamping.
4. Pada proses penggantian penerima seperti pada saat ada yang meninggal, prosesnya harus menunggu surat keputusan dari Kementerian Sosial. Sedangkan waktunya agak lama, bahkan pernah terjadi penggantian meninggal dunia juga, surat keputusannya belum turun. Sehubungan dengan itu disarankan surat keputusan cukup dari dinas sosial kabupaten/kota.
5. Belum adanya dukungan sebagian besar daerah untuk kegiatan-kegiatan penunjang seperti sosialisasi, pendataan, pendampingan dalam hal penguatan pendamping, dan pengendalian yaitu monitoring, evaluasi dan pelaporan. Hal ini dilihat dari tidak adanya alokasi APBD baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

6. Perlindungan yang diberikan belum bersinergi dengan pelayanan yang tersedia di bidang terkait lainnya Kesehatan, BKKBN, BPJS). Penerima manfaat ASLUT belum terjangkau oleh pelayanan kesehatan seperti Puskesmas, Posyandu, dan BPJS. Hal ini disebabkan kurangnya pengetahuan pendamping ASLUT dan petugas kesehatan dari Puskesmas-Posyandu.

Manfaat Program

Walaupun masukan dan proses kegiatan masih mengalami hambatan dalam implementasinya, namun hasilnya sudah dirasakan baik oleh lansia telantar penerima ASLUT maupun oleh keluarganya. Hal ini dikemukakan hasil penelitian Puslitbang Kesejahteraan Sosial yaitu:

“ ... lanjut usia telantar penerima ASLUT telah merasakan manfaat fisik dilihat dari terpenuhinya kebutuhan dasar walaupun sebatas pangan dan sandang dengan standar pelayanan minimal, psikologis yaitu merasa lebih nyaman dengan hidupnya, lebih percaya diri karena punya uang pegangan, dan sosial yaitu hubungan dengan anggota keluarga dan lingkungan sekitar semakin harmonis ”(Sumarno dkk 2012).

Bantuan uang Rp.200.000, per bulan tidak semua kebutuhan dasar penerima manfaat terpenuhi. Hasil monitoring dan evaluasi menunjukkan

“pemenuhan kebutuhan sehari-hari penerima Jaminan Sosial Lanjut Usia sebagian besar diperoleh dari dana program JSLU (70%), walaupun demikian masih terdapat sumber lain untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari diantaranya sumbangan dari masyarakat (6%) dan bantuan dari kerabat (24%)”

Dana penerimaan Jaminan Sosial Lanjut Usia lebih banyak digunakan untuk beli bahan

pangan (41%), beli sandang (20%) dan biaya pengobatan (36%) serta kebutuhan lainnya (3%) (Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia 2011). Hal serupa juga ditunjukkan oleh hasil review lapangan yaitu: dana bantuan digunakan untuk kebutuhan harian makan transport mengambil obat, dan beli selimut, kasur untuk tidur, dan untuk kekurangan pemenuhan kebutuhan sehari-hari penerima manfaat juga menerima zakat masyarakat, sumbangan keluarga. Sehubungan dengan itu disarankan program ASLUT perlu dilanjutkan dan diperluas jangkauannya dalam rangka pemenuhan hak lansia telantar yang sudah tidak potensial dan miskin.

PEMBAHASAN

Lanjut usia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 tahun ke atas. Lanjut usia yang berpotensi telantar, antara lain disebabkan karena mereka tidak mempunyai keluarga, sanak saudara atau orang lain yang mau dan mampu mengurusnya atau tidak mempunyai penghasilan yang dapat memenuhi kebutuhan minimumnya, baik jasmani, rohani, maupun sosial. Lanjut usia telantar adalah seseorang berusia 60 tahun ke atas yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya seperti sandang, pangan dan papan, serta telantar secara psikis dan sosial. Adapun kriteria ketelantaran menurut BPS, Susenas 2012 penduduk lansia adalah ; 1) Tidak pernah sekolah atau tidak tamat SD; 2) Makan makanan pokok kurang dari 14 kali dalam seminggu; 3) Makan lauk pauk berprotein tinggi (nabati atau hewani); nabati < 4 kali, hewani < 2 kali atau kombinasi 4,2 dalam seminggu; 4) Memiliki pakaian kurang dari 4 stel; 5) Tidak mempunyai tempat tetap untuk tidur; 6) Bila sakit tidak diobati; 7) Bekerja > 35 jam seminggu (Kementerian Sosial dan BPS, 2013).

Tabel 1. Persentase Ketelantaran menurut Variabel

Variabel	Kriteria ke-Telantaran	Persentase	
		2009	2012
Var 1	Tidak pernah sekolah/tidak tamat SD	91	89
Var 2	Makan makanan pokok <14 kali dalam seminggu	53	55
Var 3	Makanan lauk pauk berprotein tinggi (hewani + nabati)	69	46
Var 4	Memiliki pakaian kurang dari 4 stel	55	54
Var 5	Tidak mempunyai tempat untuk tidur	48	47
Var 6	Bila sakit tidak diobati	-	11
Var 7	Bekerja lebih dari 35 jam seminggu	62	34

Sumber: BPS RI – Susenas Modul 2009 dan 2012

Jumlah lansia berdasarkan kategori ketelantaran pada tahun 2009 terdapat 14,76 persen lansia di Indonesia berada dalam keadaan telantar dan pada tahun 2012 jumlahnya sedikit menurun menjadi 13,17%. Jadi ada penurunan sebesar 1,59%. Ketelantaran ini dapat di lihat dari tujuh kriteria yang dijadikan sebagai indikator ketelantaran lanjut usia, tidak semuanya dialami oleh seorang lansia telantar. Pada tabel 1 untuk tahun 2012 kriteria yang paling banyak dialami lansia telantar adalah tidak pernah sekolah/tidak tamat SD yaitu

hampir 9 dari sepuluh lansia telantar tidak tamat SD. Lebih dari setengah lansia telantar hanya makan makanan pokok kurang dari 14 kali seminggu (55%) dan memiliki pakaian kurang dari empat stel (54,45%), Menurut perilaku pengobatannya hanya 10,56% lansia telantar menyatakan tidak berobat ketika ia sakit.

Penerima ASLUT sampai 2014 berjumlah 26.500 orang lansia Telantar. Perkembangannya adalah sebagai berikut.

Tabel 2. Perkembangan Program ASLUT 2006-2013

Tahun	Tambahan Provinsi yang Dicakup	Cakupan Berdasarkan Provinsi	Jumlah Kumulatif Penerima Manfaat
2006	Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur	6	2.500
2007	Nusa Tenggara Timur (NTT), Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan	10	3.500
2008	Maluku, Sulawesi Utara, Sumatera Barat, Kalimantan Barat Bali	15	5.000
2009	Aceh, Bengkulu, Jambi, Riau, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Tengah, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat (NTB), Maluku Utara, Papua	28	10.000
2010	Gorontalo	29	10.000
2011	Kepri, Bangka Belitung, Sulawesi Barat, Papua Barat.	33	13.250
2012	Semua Provinsi	33	26.500
2013	Semua Provinsi	34	26.500

Sumber: Direktorat Pelayanan Lanjut Usia, 2013

Jumlah lanjut lansia telantar penerima program ASLUT 26.500 jiwa. Lanjut usia telantar penerima Program ASLUT adalah lanjut usia, yang mengalami sakit menahun, dan hidupnya sangat tergantung pada bantuan orang lain, atau hidupnya hanya bisa berbaring di tempat tidur (*bedridden*) berumur 60 tahun sehingga tidak mampu melakukan aktivitas sehari-hari, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar. Lanjut usia yang telah berusia 70 tahun ke atas yang tidak potensial, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar.

Jumlah lanjut lansia Telantar menurut Pusdatin Kemsos (2012) lanjut usia telantar berjumlah 2.994.330 jiwa (2012). Sedangkan hasil Susenas 2012 sesuai dengan kriteria berjumlah 2,4 juta jiwa dan penerima program ASLUT 26.500 jiwa. Bila dibandingkan dengan data Pusdatin jumlah ini hanya 0.89%. Hal ini disebabkan perbedaan kriteria lanjut usia Telantar dan lanjut usia telantar penerima ASLUT sebagaimana telah diuraikan terdahulu. Permasalahannya di semua lokasi penelitian belum tersedia data populasi lanjut usia telantar penerima program ASLUT sesuai kriteria. Belum tersedianya data penerima ASLUT sesuai kriteria yang telah ditentukan disebabkan karena belum adanya dukungan daerah baik dalam hal regulasi dalam bentuk peraturan daerah (Perda) maupun dalam bentuk pengalokasian dana APBD untuk kegiatan pendataan.

Proses Pemberian

Kebijakan pemberian ASLUT terkait dengan konsep lanjut usia telantar dan konsep lanjut usia Telantar. Konsep lanjut usia telantar dalam analisis kebijakan ini adalah seseorang yang telah berusia 60 tahun keatas, mengalami ketelantaran, miskin, tidak ada yang mengurus, tidak memiliki kemampuan baik fisik maupun

ekonomi, tidak mendapatkan pensiun, tidak memiliki asset, sehingga mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya secara layak (Kementerian Sosial, 2013). Konsep ASLUT berdasarkan Buku Pedoman ASLUT Tahun 2013 adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk membantu lanjut usia telantar agar mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Sedangkan Program ASLUT adalah kebijakan pemerintah untuk memberikan perhatian dan perlindungan sosial terhadap lanjut usia telantar dalam bentuk pemberian bantuan uang tunai untuk memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga diharapkan mampu memelihara taraf kesejahteraan sosialnya.

Program ASLUT bertujuan untuk membantu pemenuhan sebagian kebutuhan dasar hidup lanjut usia telantar, sehingga dapat mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya dengan cara pemberian uang tunai kepada lanjut usia yang memenuhi kriteria per orang per bulan selama satu tahun melalui lembaga penyalur yang ditunjuk oleh pemerintah. Proses pemanfaatan dana oleh lanjut usia dikendalikan oleh petugas pendamping yang ditunjuk melaksanakan fungsi pendampingan guna memastikan program berjalan sesuai dengan tujuan.

ASLUT dilaksanakan oleh Kementerian Sosial melalui Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia sebagai penanggungjawab program. Lembaga penyalur sebagai penanggungjawab penyaluran dana kepada penerima ASLUT yang hingga saat ini adalah PT Pos Indonesia. Dinas atau instansi sosial provinsi dan kabupaten/kota sebagai penanggungjawab pelaksanaan program di wilayahnya. Ada juga pendamping sebagai petugas yang melakukan pendampingan terhadap penggunaan dan kemanfaatan penerima program ASLUT.

Penentuan daerah penerima program dilakukan dengan mempertimbangkan: 1) Besarnya populasi lanjut usia telantar sesuai kriteria, kesiapan data dan tingkat kemiskinan di masing-masing provinsi/kabupaten/kota; 2) Kesiapan sumber daya manusia pengelola program, sarana dan prasarana, serta faktor-faktor pendukung yang ada; 3) Komitmen daerah dalam mendukung peningkatan kesejahteraan lanjut usia telantar seperti sharing budget, adanya kebijakan daerah atau PERDA yang perspektif lanjut usia dan lain-lain; 4) Hasil pelaksanaan program tahun sebelumnya yang mencakup tingkat keberhasilan program dan koordinasi dengan berbagai instansi terkait.

Proses pemberian ASLUT dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut: 1) Sosialisasi program untuk menjelaskan program ASLUT kepada pelaksana dan masyarakat; 2) Pendataan, Seleksi dan Verifikasi Calon Penerima ASLUT; 3) Penetapan dan Penggantian Penerima Program. Penetapan penerima program ditetapkan oleh Kementerian Sosial RI melalui Surat Keputusan dan kemudian dituangkan dalam Kartu Penerima Program ASLUT, apabila terdapat penerima ASLUT yang tidak sesuai dengan persyaratan dan menjadi temuan yang beresiko harus mengembalikan pada Negara, maka sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah pengirim; 4) Penyaluran bantuan; 5) Pembinaan dan Pemantapan Pendamping yang dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan, pemahaman dan kualitas pendamping dalam melaksanakan pendampingan program ASLUT; 6) Monitoring, evaluasi dan pelaporan.

Perlindungan sosial bagi lanjut usia dilaksanakan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial agar kelangsungan hidup lanjut usia dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal. Kebutuhan meliputi: 1) Asistensi sosial yaitu bentuk perlindungan sosial yang ditujukan untuk

meringankan beban hidup lanjut usia telantar guna memenuhi kebutuhan dasar hidupnya dalam bentuk pemberian bantuan berupa uang yang disertai dengan pendampingan sosial; 2) Kedaruratan yaitu tindakan mendesak untuk menyelamatkan, melindungi, dan memulihkan kesejahteraan lanjut usia dalam situasi darurat, baik dalam situasi bencana maupun bagi yang mengalami perlakuan salah dalam bentuk layanan pengaduan, rujukan untuk pemulihan fisik dan mental, pendampingan, serta penempatan di tempat penanganan trauma lanjut usia; 3) Aksesibilitas yaitu kemudahan dalam menggunakan sarana dan prasarana umum dan memperoleh fasilitas pelayanan dalam mendukung dan memperlancar mobilitas lanjut usia; dan 4) Pelayanan lanjut usia dalam keluarga pengganti yaitu pelayanan sosial kepada lanjut usia di luar keluarganya dan di luar lembaga dengan cara tinggal di keluarga lain untuk mendapatkan pendampingan, perawatan, dan pemenuhan kebutuhan dasar.

Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) disusun, ditata, dan dikembangkan untuk memastikan dan memantapkan pemenuhan hak-hak rakyat akan pelayanan sosial dasar secara nasional sehingga perlindungan sosial dapat dilaksanakan secara lebih komprehensif. Melalui Badan Pelaksana Jaminan Sosial (BPJS) penerima bantuan iuran Lanjut Usia Telantar (PBI) dapat memberikan perlindungan penuh bagi masyarakat luas penyandang masalah kesejahteraan sosial secara bertahap termasuk bagi lansia telantar.

Meskipun cakupan telah meningkat tetapi masih saja cakupan ini rendah jika melihat jumlah lansia miskin dan telantar yang diestimasi oleh Kemensos sejumlah 2,4 juta. Dalam rencana saat ini, Kementerian Sosial berharap bahwa pada tahun 2014, program akan mencakup 75.000 lanjut usia. Jumlah ini setara dengan 3,07% lansia berusia 60 tahun ke atas pada tahun 2014.

KESIMPULAN

Hasil kajian kebijakan ASLUT sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa program ASLUT sangat bermanfaat bagi pemenuhan kebutuhan dasar minimal lanjut usia telantar namun dalam implementasinya masih terdapat kelemahan dan hambatan seperti masalah antara lain: 1) Belum tersedianya data tentang populasi lanjut usia Telantar sesuai kriteria yang telah ditetapkan Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia; 2) Pendamping yang berasal dari PSM dan kader mitra kerja Kementerian Sosial, kompetensi dan integritasnya lebih baik dari yang bukan berlatar belakang PSM atau relawan; 3) Dukungan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten baik dalam bentuk regulasi dan petunjuk teknis pelaksanaan kegiatan maupun anggaran masih terbatas, sehingga pemerintah daerah sulit untuk berpartisipasi dalam memperluas jangkauan; 4) Masing-masing SKPD berjalan sendiri-sendiri belum ada kegiatan yang terintegrasi, demikian pula halnya dengan unit-unit kerja terkait di Kementerian Sosial; 5) Masih kurangnya pengetahuan masyarakat maupun petugas khususnya pendamping tentang program ASLUT secara menyeluruh yang disebabkan belum optimalnya pelaksanaan sosialisasi; dan 6) Harmonisasi regulasi pusat dan daerah serta integrasi kegiatan baik internal Kemensos maupun antar bidang-bidang terkait lainnya serta dengan pihak swasta. Akibatnya jangkauan pelayanan sangat terbatas. Masih banyak lansia telantar sesuai kriteria sasaran ASLUT yang belum terjangkau oleh program ASLUT.

SARAN

Berdasarkan analisis hasil penelitian direkomendasikan kepada Kementerian Sosial RI untuk mengembangkan kebijakan dalam rangka memperluas jangkauan dan pelayanan yang komprehensif bagi lanjut usia yaitu melalui: Peraturan Menteri Sosial tentang integrasi program direktorat dan

bidang-bidang terkait program ASLUT. Kebijakan ini memungkinkan dan dapat dilaksanakan sehubungan dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 yaitu: penyelenggaraan perlindungan sosial yang komprehensif, penataan asistensi sosial reguler seperti Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar, Asistensi Sosial Penyandang Disabilitas Berat, Program Kesejahteraan Sosial Anak dan Asuransi Kesejahteraan Sosial berbasis keluarga dan siklus hidup, melalui Program Keluarga Produktif dan Sejahtera, serta mengintegrasikan berbagai asistensi sosial berbasis keluarga bagi keluarga miskin dan rentan.

Pelaksanaan Peraturan Menteri Sosial ini akan efektif bila ada suatu keinginan bersama para pihak terkait dalam merencanakan dan melaksanakan, serta memantau secara bersama, dengan sasaran yang sama yaitu keluarga miskin yang mempunyai lanjut usia telantar sasaran ASLUT. Masing-masing direktorat terkait memiliki target atau indikator sendiri-sendiri sesuai perannya masing-masing. Keuntungan dari integrasi program ini adalah anggaran tidak menumpuk disatu direktorat dan dapat menyelesaikan masalah besar yaitu kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup lanjut usia telantar.

Kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota diharapkan dapat menjabarkan undang-undang tentang lanjut usia dalam peraturan daerah, sehingga daerah bisa menangani permasalahan lanjut usia terlantar melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

UCAPAM TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih pada ibu Kepala Biro Perencanaan yang memfasilitasi kajian ini, bapak Haswinar Arifin sebagai konsultan dalam kajian ini dan semua

pihak yang telah menyumbangkan tenaga dan pikiran dalam pelaksanaan kajian ini. Mudah-mudahan hasil kajian ini bermanfaat.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn W.M. (1999). Pengantar Analisi Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gajah Mada University
- Fiona Howell & Dr. Jan Priebe. (2013). Asistensi Sosial Untuk Usia Lanjut Di Indonesia: Kajian Empiris Program ASLUT. Jakarta: TNP2K
- Jogiyanto, HM. (2013). Pedoman Survey Kuesioner (Edisi Kedua). Jogjakarta: BPFE.
- Kementerian Sosial dan Badan Pusat Statistik, (2011). Profil PMKS Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Indonesia 2011.
- Kementerian Sosial dan Badan Pusat Statistik. (2013). Profil PMKS Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Berdasarkan Hasil SUSENAS Tahun 2012.
- Lembaga Demografi UI dan HelpAge International. (2012). Hasil Penelitian Asistensi Sosial Untuk Usia Lanjut, Jakarta; Lembaga Demografi UI.
- Midgley, James. (1999). Social Welfare in Global Context (*Second Edition*), London: Sage Publications International Educational & Professional Publisher Thousand Oaks.
- Riant, Nugroho. (2012). Metode Penelitian Kebijakan, Edisi Ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Riant, Nugroho (2014). Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Setiono, Mangunprasodjo. A., & Nurhayati, Sri. (2005). Mengisi Hari Tua dengan Bahagia. Yogyakarta: Pradipta Publishing.
- Sumarno, Setyo., dkk. (2011). Evaluasi Program Jaminan Sosial Lanjut Usia. Jakarta: P3KS Press.
- W. Lawrence-Neuman. (2013). Metode Penelitian Sosial Pendekatan Kualitatif & Kuantitatif. Jakarta: PT. Index.
- Wayne, Parsons (2012). Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan, (Edisi Pertama). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor No. 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
- Peraturan Menteri Sosial RI No.12 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Program ASLUT, Dit. PSLU Ditjen Rehabilitasi Sosial, Kementerian Sosial RI.
- Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.

PEMAHAMAN RUMAH TANGGA SASARAN-PENERIMA MANFAAT TENTANG PROGRAM SUBSIDI RASKIN

Studi pada Kelurahan Medono, Kota Pekalongan, Jawa Tengah dan Banyu Mulek, NTB

UNDERSTANDING OF THE TARGET HOUSEHOLDS-BENEFICIARIES OF THE RICE SUBSIDY PROGRAM

A Study in Medono Village, Pekalongan City, Central Java and Banyu Mulek, West Southeast Island

Ruaida Murni

Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial RI
Jalan Dewi Sartika Nomor 200 Cawang III Jakarta Timur
Email: ruaidamurni@yahoo.co.id

Diterima: 21 Oktober 2015; Direvisi: 15 Desember 2015; Disetujui: 16 Desember 2015

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pemahaman Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM) tentang program subsidi beras terhadap rumah tangga berpenghasilan rendah. Penelitian ini dilakukan di kota Pekalongan Jawa Tengah dan Desa Banyu Mulek, Nusa Tenggara Barat. Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam dengan RTS-PM, Tim Koordinasi, FGD (pelaksana distribusi Raskin, tokoh masyarakat, tokoh agama, TKSK), studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemahaman RTS-PM tentang Program Raskin di dua lokasi tersebut sedikit berbeda. Di Desa Banyu Mulek Program raskin dipahami masyarakat sebagai bantuan terhadap masyarakat, sedangkan RTS-PM di Kota Pekalongan dipahami sebagai bantuan beras kepada orang miskin. Akibat dari pemahaman tersebut distribusi raskin di Desa Banyu Mulek dilakukan kepada semua masyarakat sedang di Kota Pekalongan khusus kepada RTS-PM yang termasuk dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM). Agar masyarakat memahami Program Subsidi Raskin yang sebenarnya, maka perlu dilakukan sosialisasi sampai ke masyarakat tingkat RT/RW, oleh Tim Koordinasi bekerjasama dengan pihak Kelurahan, tokoh masyarakat dan tokoh agama. Dengan demikian nantinya tidak ada tuntutan dari masyarakat yang mampu secara ekonomi untuk mendapatkan Raskin, dan distribusi raskin dapat dilakukan sesuai dengan tujuannya..

Kata Kunci: pemahaman, subsidi raskin, rumah tangga, berpenghasilan rendah.

Abstract

This study has purposed to obtain a deep understanding of beneficiaries perception of the rice subsidy program. This research has been conducted in two villages which are Pekalongan-, Central Java and Banyu Mulek- West Sutheast Island. Data collection has been done by in-depth interviews with beneficiaries of program, Coordination Team, FGD, and documentary study. The study found that the beneficiaries perception of the program has slightly different between those two areas. In Banyu Mulek Village rice for the poor program has been understood as subsidy for all community, while beneficiaries in Pekalongan those program has been understood as aid for the poor. Based on those understanding, the distribution of rice in Banyu Mulek has been given for all households, while in Pekalongan is based on the list of beneficiaries. In order to get true people understanding of the rice subsidy program, so it suggested to inform to the community via the lowest level of administrative services, community and relegious leaders by the coordinator team. In the future, the program will be understood correctly, and possibly to avoid wrong target as targeted of program

Keywords: understanding, beneficiaries, subsidized rice for the poor, low income households.

PENDAHULUAN

Program beras untuk rumah tangga berpenghasilan rendah yang biasa disebut sebagai RASKIN, merupakan salah satu wujud kepedulian pemerintah terhadap tantangan yang dihadapi Indonesia dalam memerangi kemiskinan. Program Raskin telah diluncurkan Pemerintah sejak tahun 2009. Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras (Kemenko Kesra, 2014). Upaya ini ditempuh dengan penyaluran beras bersubsidi sebanyak 15 kg/RTS/bulan atau setara 180 kg/RTS/tahun dengan harga tebus Rp 1.600/kg (Kemenko Kesra 2013). Dalam pelaksanaannya, beberapa Instansi pemerintah ikut terlibat, termasuk Kementerian Sosial. Sejak tahun 2013 Kementerian Sosial merupakan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) merupakan koordinator pelaksana, setiap Provinsi, kabupaten/kota sampai pada tingkat Kecamatan dibentuk Tim Koordinasi (Tikor). Masing-masing Tikor memiliki tugas dan tanggung jawab sendiri, salah satunya adalah melaksanakan sosialisasi Raskin dan monitoring dan evaluasi.

Dalam program Raskin dikenal adanya istilah 6T (Tepat Sasaran, Tepat Jumlah, Tepat Mutu, Tepat Waktu, Tepat Harga, dan Tepat Adminstrasi). Untuk mencapai 6T yang merupakan alat ukur keberhasilan Raskin, serta meningkatkan efektifitas program ini, maka pemerintah senantiasa berupaya untuk menyempurnakan pelaksanaan penyaluran raskin kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM). Namun demikian usaha pemerintah untuk menyempurnakan program raskin, perlu ditelusuri, terkait dengan berbagai hasil penelitian yang telah dilakukan baik oleh lembaga penelitian maupun Perguruan Tinggi,

yang menunjukkan berbagai fenomena yang menghambat keberhasilan Program Raskin. Salah satu hasil penelitian dan evaluasi yang sering disajikan adalah fakta bahwa rumah tangga yang menerima Raskin sering kali bukanlah rumah tangga yang seharusnya berhak mendapatkan Raskin, kemudian mutu beras yang diterima oleh RTS-PM tidak sesuai dengan kualitas yang diharapkan. Namun demikian, sebagian dari ketidaktepatan sasaran RTS-PM tersebut hanya berlaku pada tataran tingkat Provinsi dan tingkat pusat, sementara pada tingkat Titik Distribusi (TD) dan Titik Bagi (TB), merupakan pemerataan penerimaan Raskin bagi RTS yang belum termasuk RTS-PM, sehingga jumlah yang diterima oleh RTS-PM tidak sesuai dengan jumlah yang ditentukan. “Data RTS yang dinamis menjadi suatu kendala tersendiri di lapangan. Masih ada Rumah Tangga Miskin di luar Rumah Tangga Sasaran yang belum menerima Raskin karena tidak tercatat sebagai RTS di BPS. Kebijakan lokal dan “keikhlasan” sesama RTM dalam berbagi, tidak jarang dipersalahkan sebagai ketidak tepatan sasaran”(http://www.bulog.co.id/sekilasraskin_v2.php).

Sedangkan sebagian lagi dari ketidaktepatan sasaran pada dasarnya bukan hanya berdasarkan pendapat penentu RTS-PM yaitu TNP2K, tetapi juga pada titik bagi sehingga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan distribusi Raskin tidak sesuai dengan Pedum Raskin. Ketika data RTS-PM yang diterima dari TNP2K oleh Tim Distributor atau pihak Kecamatan, maka data tersebut tidak dimanfaatkan sebagai RTS-PM, pendataan ulang terpaksa harus dilakukan untuk mendapatkan sasaran RTS-PM yang tepat. Seperti yang terjadi di daerah Pekanbaru, bahwa “Polemik data penerima beras rakyat miskin (Raskin) membuat Walikota Pekanbaru memerintahkan pihak kecamatan untuk mendata ulang masyarakat miskin penerima raskin

dan Jamkesda di Kota Pekanbaru. Peralnya, hampir seluruh Kecamatan hingga Kelurahan menghadapi kendala dalam menyalurkan Raskin. Karena data baru yang dikeluarkan TNP2K bagi Raskin tidak tepat sasaran. (<http://riauaktual.com/mobile/detailberita/3619/2013/03/27/walikota-pekanbaru-deadline-camat-laporkan-data-raskin-hingga-akhir-april#.UuCchs4x XMw>).

Sebenarnya untuk validasi dan pemutakhiran daftar RTS-PM, maka dilakukan Muskel/Musdes, sehingga pelaksanaan distribusi Raskin sesuai dengan pedoman umum Raskin. Namun berdasarkan hasil penelitian Anwar Sitepu (2014) ada lima faktor yang menyebabkan kesalahan dalam penetapan sasaran, yaitu: 1) basis data terpadu yang digunakan sebagai dasar penetapan RTS-PM belum cukup akurat; 2) mekanisme pemutakhiran data belum berfungsi, termasuk musyawarah desa/kelurahan, salah satu kendala belum adanya petunjuk teknis; 3) kriteria rumah tangga sasaran kurang menggambarkan substansi; 4) adanya tekanan dari komponen masyarakat dan 5) kemampuan atau daya beli rumah tangga sasaran yang rendah. Tekanan dari komponen masyarakat dimaksud adalah desakan atau permintaan kelompok tertentu di masyarakat agar dirinya atau rumah tangga yang tidak terdaftar dalam Basis Data Terpadu, juga diberi akses atas raskin. Pada rangkuman studi data sekunder ditemukan 3 alasan umum yang dikemukakan; a) bahwa raskin adalah bantuan pemerintah kepada masyarakat, oleh sebab itu semua warga memiliki hak yang sama untuk memperolehnya; b) mereka mengakui miskin sehingga berhak memperoleh raskin; c) di sejumlah daerah kelompok masyarakat menekan dengan mengancam tidak akan berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan desa/kelurahan setempat apabila tidak diberi akses (jatah) memperoleh raskin (Sitepu, dkk,2014). Sitepu, dkk juga mengutip hasil FGD di Jawa

Tengah yang dilakukan oleh Staf Ahli Menteri Sosial (SAM) Bidang Otonomi Daerah dan dihadiri oleh Pejabat Teras Dinas Sosial setempat sepakat mengakui bahwa: 1) ada sebagian masyarakat yang beranggapan bahwa beras (raskin) yang dibagikan untuk warga masyarakat adalah bantuan dari pemerintah (Negara) untuk masyarakat, dengan kata lain semua warga masyarakat di wilayah tersebut memiliki hak yang sama untuk mendapatkannya, sehingga lahir istilah “bagito” (bagi roto) artinya beras yang ada (raskin) dibagi rata kepada seluruh warga masyarakat; 2) ada sebagian masyarakat yang mengaku dirinya miskin, hal demikian dilakukan untuk mendapatkan akses pemanfaatan bantuan raskin. Kemudian di Provinsi yang sama Maryam Musawa (2009) mengutip salah satu informasi dari informannya yang merupakan pelaksana distribusi raskin mengatakan “ya, saya paham siapa saja yang seharusnya mendapat bantuan Raskin yaitu orang miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup, akan tetapi warga disini semua minta jatah beras, jadi ya dibagi rata saja”.

Dari berbagai temuan dan penjelasan diatas diketahui bahwa, berbagai masalah yang ditemukan dalam pelaksanaan program raskin, diantara permasalahan yang ditemukan salah satunya adalah ketidaktepatan sasaran RTS-PM, hal ini ditemukan dalam hampir semua hasil penelitian terdahulu. Satu hal yang menjadi pertanyaan adalah, terlepas dari hasil TNP2K yang menghasilkan data RTS-PM, bagaimana mungkin bagi keluarga yang seharusnya tidak mendapatkan raskin, tetapi tetap mendapatkan raskin dan rumah tangga tersebut tetap menerima bantuan raskin yang seharusnya tidak menjadi miliknya, bahkan menuntut untuk mendapatkannya. Kemudian hasil penelitian Sitepu ketidaktepatan sasaran salah satunya karena adanya tekanan dari komponen masyarakat untuk mendapatkan

raskin, kemudian di lain tulisan juga menyebutkan raskin harus dibagi roto (bagito). Hal ini kiranya perlu diteliti atau ditelusuri bagaimana pemahaman masyarakat terhadap subsidi Raskin itu sendiri. Tujuannya adalah untuk mengetahui pemahaman masyarakat terhadap program raskin baik secara substansif maupun teknis. Dimaksudkan untuk memberi masukan dan dukungan kepada Instansi Pelaksana Program Subsidi Raskin terutama Kementerian Sosial Ditjen Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan dan Tim Koordinasi dalam menjalankan kegiatan program subsidi beras untuk keluarga berpenghasilan rendah.

Pemahaman dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, perbuatan, cara memahami, bagaimana kita memahami dan mengerti suatu hal dengan benar. Supardi (2014) mengutip pendapat Sudijono (1998) yang mengatakan pemahaman (*comprehension*) adalah kemampuan seseorang untuk mengerti atau memahami sesuatu dan dapat melihatnya dari berbagai sisi. Seorang peserta didik dikatakan memahami sesuatu apabila ia dapat memberikan penjelasan atau uraian yang lebih rinci tentang hal itu dengan menggunakan kata-katanya sendiri. Untuk mengukur kemampuan pemahaman kata-kata operasional yang cocok dipakai, antara lain adalah membedakan, menyajikan, mengatur, menginterpretasikan, menjelaskan, mendemonstrasikan, memberi contoh serta menyimpulkan. Berdasarkan pengertian tersebut Supardi (2014) mengartikan pemahaman merupakan kemampuan untuk membedakan, menduga, memperluas, menerangkan, menyimpulkan, memberi contoh, mengklasifikasikan data-data, fakta-fakta dan konsep-konsep. Kemudian Supardi menyimpulkan, pemahaman merupakan kemampuan mengetahui dan mengingat sesuatu dari berbagai aspek. Sujana (1990) dalam

Supardi (2014), membedakan pemahaman ke dalam tiga tingkatan yang meliputi:

1. Pemahaman terjemahan; yang dapat dimasukkan dalam kategori ini antara lain pengalihan arti bahasa yang satu ke bahasa yang lain, pengalihan konsep abstrak menjadi suatu model dan pengalihan konsep-konsep yang dirumuskan dengan kata-kata ke dalam grafik.
2. Pemahaman penafsiran, yaitu menghubungkan bagian-bagian terdahulu dengan diketahui berikutnya, atau menghubungkan beberapa bagian dari grafik dengan kejadian, membedakan yang pokok dengan yang bukan pokok.
3. Pemahaman ekstrapolasi, dengan pemahaman ekstrapolasi diharapkan seseorang mampu melihat dibalik yang tertulis, dapat membuat ramalan tentang konsekuensi atau dapat memperluas persepsi dalam arti waktu, dimensi, kasus ataupun permasalahannya.

Dengan kemampuan pemahaman yang dimiliki seseorang baik pemahaman terjemahan, pemahaman penafsiran maupun pemahaman ekstrapolasi, maka orang tersebut akan dapat menghubungkan fakta, konsep sederhana sampai pada akhirnya, dapat menggeneralisir dan mengambil kesimpulan.

Berbagai pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pemahaman merupakan konstruksi dari masing-masing orang yang sedang menerima pembaharuan dan bagaimana diri masing-masing mencermatinya. Secara teoritis, pemahaman mempunyai konsekuensi terhadap perilaku seseorang. Sebab orang cenderung berbuat sesuai dengan pemahamannya. Sedangkan untuk memahami sesuatu yang baru, seseorang harus diberi penjelasan terlebih dahulu tentang objek yang harus dipahami. Demikian juga dengan pemahaman RTS-PM terhadap raskin, masing-masing RTS-PM akan

bersikap sesuai dengan apa yang dia pahami tentang program raskin tersebut, hal ini terkait juga dengan bagaimana pengelola program raskin melakukan pengenalan dan penjelasan tentang raskin itu sendiri terhadap rumah tangga penerima manfaat raskin.

Sedangkan subsidi yang dikemukakan oleh Myers dan Kent, J. (2011) yang dikutip oleh Anwar dkk (2014) yang mengatakan: *a subsidy is a form of financial or in kind support extended to an economic sector (or institution, business, or individual) generally with the aim of promoting economic and social policy.* (Subsidi adalah sebuah bentuk dukungan keuangan atau barang yang diberikan terhadap suatu sektor ekonomi (atau institusi, perusahaan atau individu) tertentu, pada umumnya diberikan untuk tujuan peningkatan ekonomi dan kebijakan sosial). Anwar dkk melanjutkan mengutip dari <http://kindiboy.wordpress.com/2013/04/18/makalah-subsidi-pemerintah/>, bahwa di Indonesia subsidi dibedakan menjadi dua macam. Pertama, *Price distorting subsidies*, yaitu berupa bantuan pemerintah kepada masyarakat dalam bentuk pengurangan harga dibawah harga pasar sehingga menstimulus masyarakat untuk meningkatkan konsumsi atau pembelian komoditi tersebut. Harga yang dibayarkan lebih rendah dari harga pasar, pemerintah yang menanggung atau membayar selisih harga tersebut. Kedua, *cash grant*, yaitu merupakan bantuan pemerintah kepada masyarakat dengan memberikan sejumlah uang tunai dan alokasi konsumsi akan uang tersebut diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat penerima. Mencermati berbagai kutipan tersebut, pada akhirnya Sitepu dkk menyimpulkan bahwa subsidi merupakan instrument yang digunakan untuk mempengaruhi harga suatu barang atau jasa sehingga dapat dijual atau dibeli lebih murah dari yang seharusnya. Istilah subsidi juga digunakan untuk membantu meningkatkan

daya beli masyarakat melalui pemberian dukungan finansial, dalam pengertian ini subsidi tidak mempengaruhi harga namun meningkatkan daya beli kelompok masyarakat tertentu, sehingga mampu membeli barang yang dibutuhkan.

Rumah tangga berpenghasilan rendah sesungguhnya mengandung makna rumah tangga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, hal ini juga dapat dikatakan rumah tangga miskin. Seperti yang dikatakan Sitepu.A (2014) seseorang atau satu rumah tangga yang dikategorikan miskin berarti orang atau rumah tangga tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, sekalipun pada tingkat minimum. Hal ini berarti rumah tangga berpenghasilan rendah dengan kondisinya tersebut memiliki keterbatasan dalam memenuhi kebutuhan dasar sehingga membutuhkan bantuan dari pemerintah untuk meringankan beban mereka/masyarakat. Namun dalam Program Subsidi Raskin penggunaan istilah masyarakat berpenghasilan rendah untuk lebih mencerminkan bahwa sasaran program Subsidi Beras bukan hanya kelompok penduduk yang masuk dalam kategori miskin, namun juga kelompok penduduk yang sedikit berada diatas garis kemiskinan yang disebut hampir miskin dan rentan miskin (Sitepu Anwar, 2014).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan analisa kualitatif. Penelitian ini dilakukan di dua kelurahan/Desa yaitu Kelurahan Medono Kota Pekalongan Jawa Tengah dan Desa Banyu Mulek, Kabupaten Nusa Tenggara Barat. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan masyarakat (RTS-PM), tim koordinasi; diskusi kelompok terfokus (FGD) dengan pelaksana distribusi, tokoh masyarakat, TKSK; dan studi

dokumentasi/kepuustakaan. Penentuan informan masyarakat (RTS-PM) sebagai informan utama dilakukan secara purposif dengan indikasi RTS-PM memiliki pengetahuan yang sama terhadap Raskin. Data yang diperoleh dianalisa secara deskriptif kualitatif dengan melakukan kategorisasi ke dalam aspek penelitian yang telah ditentukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Kelurahan Medono dan Desa Banyu Mulek

Kelurahan Medono memiliki luas wilayah 116.0303 km² mempunyai jumlah penduduk 14.004 jiwa (3.539 KK) terdiri dari: laki-laki 6.915 jiwa dan perempuan 7.089 jiwa, diantara jumlah penduduk tersebut terdapat 1.116 jiwa (279 KK) termasuk penduduk miskin. Mata pencaharian penduduk kelurahan Medono terdiri: a) karyawan (PNS: 627 orang, ABRI: 16 orang, Swasta: 2.633 orang), b) wiraswasta/pedagang 1.910 orang, c) Tani 3 orang, d) Pertukangan 275 orang, e) Buruh tani 3 orang, dan pensiunan 251 orang.

Tingkat pendidikan penduduk Kelurahan Medono mulai dari TK sampai pasca sarjana, sebagai berikut: a) Taman kanak-kanak: 465 orang, b) Sekolah Dasar: 3.741 orang, c) SMP: 2.305 orang, d) SMA/SMU: 3.097 orang, e) Akademi/D1-D3: 473 orang, f) Sarjana: 931 orang, g) Pasca Sarjana 63 orang.

Banyu Mulek adalah salah satu desa di wilayah Kecamatan Kediri, Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat, memiliki Luas wilayah 243 ha, meliputi 70 ha pemukiman, 120 ha persawahan, 13 ha perkebunan. Desa ini dikenal sebagai salah satu sentra industri gerabah di Kabupaten Lombok Barat.

Jumlah penduduk 7.836 orang (2.432 KK terdiri dari 1984 KK laki-laki dan 452 KK Perempuan), yang terdiri dari laki-laki:

3625 orang, perempuan 4211 orang. Tingkat pendidikan penduduk Desa Banyu Mulek adalah Sekolah Dasar 999 orang, SMP 378 orang, SMA sederajat 392 orang dan 224 perempuan, D1 sejumlah 9 orang, D2 sederajat 13 orang, D3 sederajat 35 orang, S1 54 orang, S2 sederajat 5 orang. Tidak pernah sekolah 764 orang (usia 18-56 tahun), tidak tamat SD 684 orang (usia 18-56), dan buta aksara latin 503 orang. Mata pencaharian pokok penduduk Desa Banyu Mulek pada umumnya adalah bertani dan sebagai pengrajin keramik atau gerabah. Secara rinci adalah buruh tani (7,71%), buruh migran (21,94%), pengrajin industri rumah tangga (19,65%), peternakan (4,47%), Guru (1,02%), Karyawan swasta (4,49%).

Kondisi kemiskinan di dua kelurahan/desa tersebut dibedakan dengan istilah yang berbeda, kelurahan Medono kategori kemiskinan diukur dengan istilah sangat miskin (SM), miskin (M), hampir miskin (HM) dan rentan miskin (RM). Sedangkan desa Banyu Mulek kategori keluarga sejahtera menggunakan istilah pra sejahtera, sejahtera 1, sejahtera 2, sejahtera 3 dan sejahtera 3 plus. Jumlah keluarga miskin di kelurahan Medono adalah: sangat miskin 39 KK, miskin 94 KK, hampir miskin 203 KK, dan rentan miskin 520 KK. Sedangkan di desa Banyu Mulek keluarga Prasejahtera: 1.231 KK, Sejahtera 1: 603 KK, Sejahtera 2: 412 KK, Sejahtera 3: 161 KK, Sejahtera 3 plus: 25 KK.

Kelurga Pra sejahtera sering dikelompokkan sebagai keluarga sangat miskin dan keluarga sejahtera Satu sering dikelompokkan sebagai keluarga miskin. ([http://tangsel.weebly.com / keluarga-sejahtera-dan-pra-sejahtera.html](http://tangsel.weebly.com/keluarga-sejahtera-dan-pra-sejahtera.html))

RTS-PM Kelurahan Medono dan Desa Banyu Mulek

Pagu Raskin Kota Pekalongan pada tahun 2014 adalah RTS-PM 8.261 dan Kuantum (kg) 1.486.980. Pagu Raskin tersebut di

distribusikan kepada Kelurahan sesuai kuantum yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan Walikota Pekalongan tentang Penetapan Pagu Alokasi Raskin Kecamatan/Kelurahan Kota Pekalongan. Berdasarkan Keputusan Walikota Nomor 8 tahun 2014 tanggal 15 Januari 2014, pagu raskin Kelurahan Medono tahun 2014 adalah 279 Rumah Tangga. Berdasarkan hal tersebut Kelurahan Medono menyelenggarakan Musyawarah Kelurahan (Muskel) yang pesertanya terdiri dari aparat desa 7 orang, perwakilan tokoh agama/tokoh masyarakat 53 orang dan perwakilan RTS-PM raskin 2014 sebanyak 14 orang, untuk melakukan pemutahiran data RTS-PM. Muskel tersebut menghasilkan kesepakatan bahwa ada beberapa data RTS-PM yang menerima raskin pada tahun sebelumnya, harus diganti karena pindah (keluar dari kelurahan), seluruh anggota keluarga meninggal (tanpa ahli waris), kepala keluarga meninggal (ada ahli waris) dan rumah tangga yang dianggap sudah mampu. Jumlah keseluruhan RTS-PM yang diganti pada tahun 2014 di kelurahan Medono adalah 21 RTS-PM. Jumlah RTS-PM yang diganti sama dengan RTS-PM pengganti.

Bidang Perekonomian Setda Pekalongan mengatakan bahwa mekanisme penggantian RTS-PM atau pemutahiran data dilakukan melalui Musyawarah Kelurahan (muskel) yang hasilnya dituangkan dalam berita acara Muskel yang ditandatangani oleh Kepala Kelurahan, Ketua LPM, perwakilan RTS-PM dan perwakilan tokoh masyarakat setempat. Kemudian Tim raskin kelurahan melakukan penarikan KPS dari RTS-PM yang diganti dan diserahkan kepada Timkor Raskin Kecamatan untuk selanjutnya diserahkan kepada Timkoor Kota Pekalongan. Tim Raskin Kelurahan melaporkan hasil Muskel dengan melampirkan Formulir rekapitulasi pengganti (FRP) RTS-PM dan surat keterangan Rumah Tangga Miskin

(SKRTM) kepada Timkoor Raskin Kecamatan dan Timkoor Raskin Kota Pekalongan. FRP RTS-PM, SKRTM dan KPS yang telah diterima oleh Timkoor Kota Pekalongan untuk kemudian ditindak lanjuti dengan mengirimkan data tersebut ke TNP2K Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat RI. Tim Koor Kota Pekalongan tidak terlibat secara langsung dalam pergantian RTS-PM, akan tetapi dalam Muskel, Timkoor Kota Pekalongan hanya berperan sebagai narasumber untuk memberikan sosialisasi mengenai Raskin, persyaratan serta tata cara penggantian RTS-PM berikut kriteria-kriterianya. Sedangkan pelaksanaan Muskel mengacu pada Surat Keputusan Walikota Pekalongan Nomor: 511.1/01 tanggal 6 Januari 2014 tentang penetapan Pagu Raskin Kecamatan/Kelurahan Kota Pekalongan Bulan Januari-Desember Tahun 2014. Dan Peraturan Walikota Pekalongan Nomor:8 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Raskin Kota Pekalongan Tahun 2014 tanggal 15 Januari 2014.

Lurah Medono mengatakan bahwa, Jumlah RTS-PM di kelurahan Medono 558 KK dari awal s/d 2012, perubahan tahun 2013 menjadi 335 KK, pada tahun 2013 terjadi dua kali perubahan, saat ini menjadi 279 KK. Lurah mengeluhkan adanya pengurangan kuota RTS-PM, bagaimana caranya mensosialisasikan kepada warga, karena seharusnya ada KK yang masih berhak menerima, ternyata namanya terhapus, tidak ada lagi dalam data RTS-PM. Dalam kondisi seperti ini Lurah harus bisa mensiasati agar tidak ada gejolak dari masyarakat. Pada saat Lurah Medono bersama Tim Distribusi Raskin mensosialisasikan kepada masyarakat, Muncul kepedulian masyarakat yang legowo membagikan kepada yang tidak mendapatkan jatah raskin, “ini fenomena yang ada di masyarakat, sehingga tidak ada gejolak dimasyarakat” demikian kata Pak Lurah Kel. Medono.

Sedangkan RTS-PM Desa Banyu Mulek, berdasarkan Surat Sekda Kab. Lombok Barat No.518/64/Adm.Ekon/2014 Kepada Perum Bulog Divre NTB di Mataram Perihal: Permintaan Alokasi Raskin Bulan September 2014. Menindaklanjuti Surat Bupati Lombok Barat Nomor 518/01/Adm.Ekon/2014 tanggal 20 Januari 2014 tentang Pagu Raskin Tahun 2014, Jumlah RTS-PM desa Banyu Mulek adalah 1.231 KK.

Berdasarkan data tersebut Desa Banyu Mulek melakukan musyawarah desa untuk menentukan RTS yang harus menerima raskin. Namun sesungguhnya Musdes tersebut hanya sekedar ingin mengetahui siapa saja yang termasuk dalam daftar RTS-PM, dalam pelaksanaannya semua KK mendapatkan raskin. Musyawarah Desa diawali dari musyawarah di RT yang anggotanya terdiri dari ketua Rt, kadus, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, warga masyarakat 45 orang. Musyawarah RT dilakukan di dalam rumah duduk bersama dengan menggelar tikar. Menurut kepala desa musyawarah dilakukan lumayan alot, karena ada yang protes masalah RTS-PM. Kemudian musyawarah di tingkat dusun dihadiri oleh kepala dusun dan para ketua Rt. Masing-masing membawa nama-nama RTS sebagai penerima manfaat Raskin. Walaupun sudah ditetapkan jumlah RTS yang menerima Raskin pada tiap-tiap Rt, namun biasanya para ketua Rt selalu membawa nama-nama RTS melebihi kuota yang telah ditentukan. Pelaksanaan Musyawarah desa maupun musyawarah tingkat Rt, tidak berdasarkan buku panduan.

Menurut hasil diskusi dengan Tim Raskin Desa Banyumulek sebagian data BDT juga tidak tepat. Sebagai contoh di Dusun Banyumulek Timur ditunjuk sebanyak 6 RTS-PM yang tergolong mampu. Ciri-ciri mereka: memiliki lahan sawah, pengusaha (pedagang grabah), anak dua orang (tamat SMA pergi jadi TKI, dan

sekolah SMA), juga pengrajin gerabah sering dipanggil sebagai tutor pengrajin ke daerah lain, rumah biasa terlihat biasa-biasa saja luas 4,5 meter x 5 meter.

PEMAHAMAN RTS-PM TENTANG PROGRAM RASKIN

a. Pelaksana Program Raskin Pada Tingkat Desa/Kelurahan

- Kelurahan Medono

Titik Distribusi Raskin Kelurahan Medono terdapat di Kelurahan Medono. Menurut Tim Pelaksana Distribusi, mereka menerima Raskin setiap bulan sekali, pada awal bulan atau minggu pertama. Pengedropan Raskin sangat tergantung pada pembayaran HTR ke BULOG. Kalau pelaksanaan pembayaran HTR terlambat maka pengedropan raskin pada bulan berikutnya juga akan terlambat. Lurah Medono mengatakan sampai saat ini hampir tidak pernah ada keterlambatan pembayaran HTR dari RTS-PM, sehingga pembayaran ke BULOG juga tidak akan terlambat. Tim Pelaksana Distribusi mengatakan, sebelum pengedropan raskin petugas distribusi terlebih dahulu membagikan kartu kepada RTS-PM, sambil mengatakan bahwa “kalau raskin sudah datang harus segera diambil, dalam jangka waktu 7-10 hari tidak diambil maka beras akan hilang, artinya akan dikembalikan ke BULOG”. Hal ini dilakukan hanya untuk mempercepat proses pembagian raskin dan tidak menunda pembayaran HTR oleh RTS-PM. Karena kalau pembayaran terlambat maka pengedropan berikutnya juga akan terlambat. RTS-PM juga mengakui bahwa pada saat petugas Kelurahan mengantarkan kartu Raskin, mereka langsung mengumpulkan uang dari masing-masing kelompoknya, karena beras yang diterima dibagi beberapa orang, sehingga tepat pada waktu pengambilan beras, langsung dibayar lunas sehingga tidak pernah terjadi keterlambatan pembayaran.

Pihak Bagian Perekonomian Sekda Pekalongan mengatakan, agar pelaksanaan Program Raskin mencapai 6T termasuk ketepatan pembayaran HTR, Bagian Perekonomian melakukan sosialisasi terhadap Kecamatan, Kelurahan dan Tim Pelaksana Distribusi, mengenai kebijakan dan ketentuan-ketentuan dan lain-lain yang terkait dengan pelaksanaan program raskin. Bagian Perekonomian sekda juga memberikan suport kepada Kelurahan yang melaksanakan program raskin dengan sukses melaksanakan dengan 6T, antara lain kriteria yang paling diutamakan yang dikatakan sukses adalah:

- RTS-PM mengambil sendiri Raskin ke TD
- Masing-masing RTS-PM menerima 15 kg
- Pembayaran cepat/tidak nunggak (paling lambat satu minggu)
- Semua RTS-PM memiliki KPS.

Untuk mengetahui apakah di satu kelurahan melaksanakan program Raskin dengan sebaik-baiknya, Bagian Perekonomian melaksanakan monitoring dan evaluasi (monev) 3x per tahun, hasil monev digunakan untuk bahan penilaian masing-masing kelurahan. Bagi Kelurahan yang mencapai target yang ditentukan diberi penghargaan atau disebut sebagai uang pembinaan oleh bagian perekonomian. Masing-masing diberikan sebesar:

Juara I diberikan uang pembinaan sebesar Rp. 3.500.000,- + Trophy

Juara II diberikan uang pembinaan sebesar Rp. 2.500.000,- + Trophy

Juara III diberikan uang pembinaan sebesar Rp. 1.500.000,- + Trophy

Harapan I diberikan uang pembinaan sebesar Rp. 750.000

Harapan II diberikan uang pembinaan sebesar Rp. 600.000

Harapan III diberikan uang pembinaan sebesar Rp. 500.000

Pada tahun 2013 Kelurahan Medono mendapat predikat yang terbaik ke II dalam melaksanakan program Raskin.

Menurut RTS-PM, harga tebus raskin adalah Rp. 1.600,- per kg, harga tersebut menurut mereka cukup murah dan terjangkau jika dibandingkan dengan harga beras yang dijual di pasar. Harga jual beras di pasar yang biasa di beli RTS-PM adalah Rp.8.500,-. Jumlah raskin yang diterima oleh RTS-PM cukup beragam, hal ini karena, 15 kg yang diterima oleh RTS-PM harus dibagi dengan tetangga yang tidak memperoleh Raskin lagi, karena adanya pengurangan pagu raskin di setiap daerah. RTS-PM yang tidak mendapatkan raskin akibat dari pengurangan pagu tersebut, sementara jika melihat kondisi keluarganya, seharusnya masih mendapatkan raskin. Oleh RTS-PM yang masih termasuk dalam daftar RTS-PM yang mendapatkan Raskin, merasa kasihan terhadap RTS yang sudah tidak ada dalam daftar RTS-PM, dengan sukarela membagi raskin yang dia dapat kepada tetangganya yang tidak lagi mendapatkan raskin. Pihak kelurahan mengatakan bahwa RTS-PM yang masih mendapatkan raskin, membagi beras yang dia terima dengan RTS yang tidak lagi mendapatkan raskin dengan sukarela. Informan mengatakan tidak ada paksaan dari siapapun untuk membagi beras yang ia terima kepada RTS yang lain, namun demikian informan berharap pemerintah dapat memenuhi kebutuhan raskin bagi semua RTS yang seharusnya menerima raskin, sehingga tidak lagi di bagi-bagi. Pihak Kelurahan juga mengatakan bahwa, RTS-PM membagi sendiri beras yang diterima dengan tetangganya, ada yang membagi dengan jumlah yang sama, ada juga dengan jumlah yang berbeda. Seperti yang terjadi pada salah satu informan, beras miskin 15 kg yang ia terima dibagi 5 (lima)

RTS-PM. Tiga RTS-PM mendapat masing-masing 2,5 kg, satu RTS-PM mendapat 4 kg dan satu informan mendapat 3,5 kg. Alasan informan membagi raskin dengan cara seperti ini karena, RTS-PM yang mendapat 4 kg, kondisinya sudah tua sehingga tidak mampu lagi bekerja untuk mencari tambahan beras, selama ini kebutuhannya ditanggulangi oleh anaknya yang juga termasuk rumah tangga miskin. Sedangkan informan mendapatkan 3,5 kg karena dia yang mengambil raskin ke TD memakai kartunya sendiri serta mengurus HTR nya. Selebihnya dibagi rata kepada tiga RTS-PM lainnya masing-masing 2,5 kg.

Lurah Medono juga mengatakan bahwa bagito yang diterapkan oleh RTS-PM, tidak ada yang memaksakan, Tim distribusi maupun pihak lainnya tidak pernah ikut andil dalam pembagian raskin antar mereka. Kepedulian antar RTS-PM sangat tinggi dan masih legowo berbagi walaupun pada dasarnya masih kekurangan, sehingga tidak pernah terjadi kekisruhan dalam pembagian raskin ini. Tokoh masyarakat (RT) mengatakan tingkat kebersamaan dan solidaritas antar warga miskin yang ada di wilayahnya sangat tinggi, mereka rela berbagi raskin yang didapat kepada tetangganya yang tidak mendapatkan, padahal kalau dihitung hitung, jumlah 15 kg yang diterima belum cukup untuk kebutuhannya sendiri, apalagi kalau dibagi lagi dengan yang lain, akan jauh dari kecukupan terpenuhinya bahan pangan beras yang dibutuhkan dalam sebulan, apalagi jumlah raskin yang diterima kadang-kadang tidak sesuai, artinya kurang dari 15 kg.

Namun demikian, fenomena yang ada di lingkungan, ada juga yang bersikeras tidak mau berbagi. Dari hasil FGD bersama Tim pelaksana dan tokoh masyarakat, diketahui juga bahwa ada masyarakat yang ingin mendapatkan raskin padahal tidak layak mendapatkannya, dengan

alasan dia sudah bayar pajak, bayar PBB dan sedekah bumi sehingga merasa berhak mendapatkan Raskin, namun jumlahnya sangat sedikit, dengan pendekatan dan penjelasan terhadap rumah tangga tersebut, sehingga ruta tersebut dapat memahami.

Terkait dengan Raskin Bagi Rata, pihak kelurahan berharap dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama, pemerintah dapat memberikan Raskin kepada semua RTS yang seharusnya mendapatkan raskin, sehingga beras yang diterima tidak harus dibagi lagi kepada RTS yang lain. Dengan demikian dapat membantu dua atau tiga minggu bahkan mungkin bisa satu bulan.

Walaupun di Kelurahan Medono sudah terbentuk Tim Distribusi, namun Lurah Medono ikut andil dalam mensupport masyarakat, memberikan berbagai masukan pendapat agar RTS-PM dapat memanfaatkan Raskin sesuai dengan kemanafaatannya. Seperti yang dikatakan Lurah Medono bahwa, saat RTS-PM datang ke gudang Kelurahan untuk mengambil Raskin, Lurah mendampingi petugas Tim Distribusi sambil terus memberikan suport kepada RTS-PM. Berdasarkan pengamatan peneliti Lurah Medono langsung menyaksikan pembagian Raskin kepada RTS-PM (saat penelitian ini dilakukan, sedang ada pembagian Raskin). Menurut Tim distribusi, mutu Raskin kali ini cukup bagus, artinya tidak berkutu, warna tidak terlalu kuning, tidak apek dan tidak terlalu hancur. Pengamatan peneliti, mutu Raskin cukup layak dikonsumsi, secara fisik cukup bagus karena tidak terdapat kutu, tidak berdebu, tidak hancur dan tidak tercium bau apek. Walaupun sebenarnya, menurut sebagian besar RTS-PM ketika dimasak harus dicampur dengan beras yang dibeli dari pasar, karena kalau tidak di campur rasanya tidak enak dan perak (keras). Informan mengatakan untuk membeli beras dari pasar sebagai campuran,

mereka harus menjual sebagian dari raskin kemudian membelikannya beras pasar yang lebih bagus kualitasnya dari raskin.

Desa Banyu Mulek

Sama halnya seperti pelaksanaan distribusi pada Kel. Medono, pada Desa Banyu Mulek Titik Distribusi disepakati di kantor Desa Banyu Mulek. Beras dari BULOG diperiksa di kantor Desa untuk di cek jumlah dan kualitasnya oleh Kaur Kesra, dari kantor Desa langsung dibawa ke dusun, masing-masing ketua Rt mengambil Raskin ke kantor dusun untuk kemudian dibagikan kepada RTS-PM. Menurut RTS-PM, masing-masing mereka mengambil raskin ke rumah ketua RT sambil membawa uang tebusan. Diantara RTS-PM ada yang menunda pembayarannya sampai tiga hari. Menurut tokoh masyarakat, RTS-PM sering protes dengan kualitas beras yang diberikan, karena kalau kualitas berasnya tidak bagus, kalau dimakan tidak enak dan cepat lapar.

Harga tebus raskin untuk setiap RTS-PM terlihat tidak sama, salah satu informan RTS-PM mengatakan harga tebus raskin adalah Rp.10.500 sebanyak 5,5 kg raskin yang ia terima, harga seharusnya Rp.1600/kg, jadi 5,5 kg seharusnya harganya Rp.8.800, selisih harga Rp.2.300. Kemudian responden RTS-PM yang lain mengatakan jumlah raskin dia terima sejumlah 5,5 kg harus ditebus seharga Rp.12.500. Aparat desa mengatakan bahwa besarnya harga tebus raskin merupakan hasil musyawarah bersama, dengan rincian 1000 untuk sumbangan pembangunan mesjid Rp.5000 untuk Ketua RT sebagai pengganti transportasi pengambilan beras ke kantor dusun dan Rp.11.000 untuk uang tebus raskin.

Menurut kepala desa pengedropan Raskin tergantung pada pembayaran HTR ke BULOG. Kalau pelaksanaan pembayaran HTR terlambat maka pengedropan raskin pada bulan berikutnya

juga akan terlambat. Seperti sekarang ini (saat penelitian) bulan september belum turun karena HTR belum di setor. Karena ada tunggakan dari tiga dusun yang sudah menjadi langganan menunggak.

Menurut ketentuan kuota desa setempat adalah sebanyak 1000 RTS-PM, akan tetapi raskin dibagi kepada sekitar 2000 keluarga, masing-masing memperoleh sebanyak 5,5 kg. Pihak Biro Administrasi Sekretariat Pemerintah Daerah mengatakan bahwa raskin dibagikan kepada semua kepala keluarga setempat, bagi rata bukan hanya di beberapa lokasi saja. Dikatakan bahwa, data BDT tidak seluruhnya tepat, ada rumah tangga miskin tapi tidak terdaftar, ada rumah tangga kaya tetapi terdaftar. Data yang digunakan sekarang adalah data tahun 2011 sehingga sudah banyak perubahan di masyarakat. Kuota raskin lebih rendah dari jumlah penduduk miskin yang ada di desa Banyu Mulek. Kepala Desa tidak berani memberi beras hanya kepada RTS-PM yang terdaftar. Sekretaris Daerah mengatakan ketika dijelaskan kepada Kepala Desa bahwa Raskin diberikan hanya kepada RTS-PM yang terdaftar saja, Kepala Desa justru mengatakan "*silahkan bapak sendiri yang bagi*".

Kepala desa mengatakan bahwa Raskin ini betul-betul raskin, bila pelaksanaannya sesuai dengan aturan dalam juklak/juknis, kita akan diteror oleh masyarakat yang kita tidak tau siapa, rumah tangga yang kaya pun minta raskin, kemudian dikasihkan ke saudaranya yang tidak mampu. Ketika ditanya kepada rumah tangga penerima raskin yang dianggap mampu, kenapa kok masih mengharap raskin padahal kan mampu beli beras, maka dijawab "*sebetulnya kita mintak untuk pembangunan masjid pak*". Kemudian ditanya lagi kalau untuk pembangunan masjid kan bisa dari infak penghasilan sendiri pak, kemudian dijawab "*raskin ini kan untuk masyarakat, kenapa*

saya tidak boleh dapat, saya kan masyarakat, presiden kita kan sama, bupati kita kan sama, kenapa yang lain dapat saya tidak dapat, sama-sama masyarakat “.

Peserta FGD mengungkapkan bahwa, ada hal yang lebih parah lagi ketika ada pasangan suami istri baru menikah, rumah tangga inipun langsung mintak jatah raskin, dan kalau ada suami istri yang baru cerai, masing-masing tinggal bersama orangtuanya masing-masing, janda dan duda inipun harus dapat raskin juga.

Kepala desa berulang kali mengatakan, *“tolong bantu kami agar kami tidak di serang”*. Artinya kepala desa mengharapkan adanya ketegasan kriteria RTS-PM, sehingga masyarakat tidak menuntut raskin harus diberikan kesemua rumah tangga. Rumah tangga yang seperti apa yang harus dapat raskin dan siapa yang tidak, masyarakat harus tau kriteria tersebut. Kepala Desa tidak berani menentukan sendiri RTS-PM yang sebenarnya walaupun sudah melaksanakan Musdes yang berjenjang, karena masyarakat tetap minta jatah. Musdes pada dasarnya hanya mengesahkan bahwa raskin akan dibagi dan semua masyarakat mendapatkannya. Sehingga Musdes terkesan tidak berfungsi sebagai pemutakhiran data RTS-PM. Ketua Rt pada saat FGD mengatakan *“para ketua Rt diminta mendata rumah tangga yang harus dapat raskin, tapi kami tidak berani, kami siap mundur, seharusnya sosialisasi harus sampai ke Rt-Rt atau ke kepala dusun, kalau masyarakat disuruh tempelkan dirumahnya tulisan “Saya KK miskin” tapi tidak mau.*

Dilihat dari mutu raskin sebagian besar informan RTS-PM mengatakan bahwa mutu raskin yang diterima pada umumnya kurang bagus, banyak tepung/bubuknya, banyak kutunya, warnanya kuning, perak tidak enak dimakan. Informan mengatakan kalau mau

dimasak harus dioplos dengan beras yang dibeli dari pasar, kalau tidak dioplos tidak enak dimakan, kalau dimakan cepat sekali lapar lagi. Namun demikian menurut RTS-PM raskin sangat bermanfaat bagi mereka. Seperti yang dikatakan informan ini ketika ditanya samapai kapan dia harus mendapat raskin, dijawab *“kalau bisa jangan berhenti bu, kalau raskin diberhentikan tidak cukup duit untuk beli bsyarakateras, saya dapat raskin 5,5 kg per bulan, ini dapat mengurangi beban beli beras“.*

Hasil FGD juga dikatakan bahwa dampak raskin sangat positif bagi masyarakat yang benar-benar menjadi sasaran Raskin, masyarakat bisa menikmati untuk sehari dua hari. Ada RTS yang membutuhkan 1,5 kg beras per hari, sementara daya beli hanya 1 kg per hari. Jika tidak ada raskin, lebih sering ngutang di warung.

b. Pemahaman RTS-PM Tentang Program Subsidi Raskin

Masyarakat sebagai sasaran program raskin berhak tahu dan memahami tentang apa yang dilakukan untuk mereka, sehingga mengerti dan memberi sikap yang positif terhadap pelaksanaan program tersebut.

Jika melihat uraian diatas, pada pernyataan-pernyataan RTS-PM terlihat bahwa betapa sebagian RTS-PM masih kurang memahami program raskin, mereka tahu bahwa ada bantuan raskin dari pemerintah untuk masyarakat, tetapi belum memahami untuk masyarakat mana bantuan itu diperuntukan. Hal ini dapat dilihat dari berbagai pernyataan RTS-PM dan pengalaman Tim distribusi raskin. Seperti adanya pernyataan masyarakat yang seharusnya tidak mendapatkan Raskin namun karena adanya tuntutan, maka semua masyarakat di Desa Banyu Mulek mendapatkan raskin dengan alasan seperti *“raskin ini kan untuk masyarakat, kenapa saya tidak boleh dapat, saya kan*

masyarakat, presiden kita kan sama, bupati kita kan sama, kenapa yang lain dapat saya tidak dapat, sama-sama masyarakat". Pernyataan ini mengindikasikan bahwa RTS-PM dan masyarakat pada umumnya belum memahami program Raskin itu sebenarnya ditujukan untuk masyarakat yang seperti apa, yang mereka pahami bahwa Program Raskin adalah bantuan pemerintah untuk masyarakat. Kemudian Kepala Desa di Banyu Mulek mengatakan bahwa adanya desakan dari masyarakat untuk memberikan atau membagikan Raskin kepada semua masyarakat, sehingga Kepala Desa terdesak tidak memakai data RTS-PM dari TNP2K. Kepala Desa tidak berani memberi beras hanya kepada RTS-PM yang terdaftar, karena jika Raskin tidak diberikan kepada semua masyarakat, maka kepala desa diteror oleh masyarakat. Masyarakat yang merasa mampu membeli beras juga ikut menuntut menerima raskin, walaupun pada akhirnya diberikan kepada saudaranya yang dirasakan tidak mampu, dan sebagian masyarakat yang mampu tapi menerima Raskin diberikan untuk pembangunan masjid.

Masyarakat Banyu Mulek merasa program raskin adalah bantuan pemerintah untuk masyarakat secara keseluruhan, bukan hanya untuk masyarakat yang berpenghasilan rendah. Masyarakat Banyu Mulek memahami program raskin adalah bantuan beras untuk masyarakat, namun masyarakat seperti apa yang menerima bantuan tersebut belum dipahami secara jelas. Sehingga ketika penyaluran raskin tidak merata kepada semua masyarakat, maka terjadi tuntutan dari masyarakat yang tidak mendapatkan raskin.

Jika di Desa Banyu Mulek penyaluran Raskin dilakukan kepada semua masyarakat karena masih memahami program raskin adalah bantuan untuk masyarakat, di wilayah Kel. Medono RTS-PM mengatakan bahwa program Raskin yang diberikan pemerintah

kepada masyarakat adalah bantuan beras untuk keluarga miskin, namun banyak rumah tangga yang tidak termasuk dalam data RTS-PM merasa harus menerima raskin, karena merasa rumah tangganya termasuk rumah tangga miskin, walaupun data RTS-PM sudah melalui pemutakhiran Muskel. Lurah Medono mengatakan, pada awalnya banyak warga masyarakat yang mengira kalau raskin itu adalah bantuan untuk masyarakat, bukan untuk keluarga yang tidak mampu saja. Dari hasil FGD juga terungkap bahwa Program Raskin pada awalnya dipahami masyarakat sebagai bantuan bagi masyarakat pada umumnya, bahkan ada masyarakat yang bekerja mendapat gaji rutin setiap bulan dan mampu secara ekonomi, menuntut mendapat raskin. Namun dengan pendekatan dan penjelasan dari Tim Koordinasi Kota Pekalongan bekerjasama dengan Kelurahan, maka masyarakat mengerti dan memahami program raskin sebagai bantuan kepada masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Lurah Medono mengatakan bahwa pada dasarnya sebagian besar masyarakat tidak akan menuntut diberikan raskin kalau bagi mereka sudah jelas tujuan dan sarannya, bahkan ketika adanya penurunan pagu dari pusat, sehingga masyarakat yang tadinya terdaftar sebagai RTS-PM, tidak lagi terdaftar sebagai RTS-PM, tidak bisa menuntut apa-apa, karena sudah ketentuan pemerintah, namun masyarakat yang masih terdaftar sebagai RTS-PM bersedia berbagi raskin dengan masyarakat yang tidak lagi sebagai RTS-PM, walaupun jatah yang ia terima berkurang. Karena mereka tau bahwa masyarakat yang tidak lagi menjadi RTS-PM tersebut sebenarnya masih membutuhkannya, nilai ekonomi rumah tangganya belum meningkat. Sehingga walaupun tidak lagi terdaftar sebagai RTS-PM, tetapi tetap mendapat raskin dengan jumlah sesuai dengan

pembagian kesepakatan bersama. Karena mereka memaknai program Raskin untuk rumah tangga yang tidak mampu, dan rumah tangga yang tidak mampu tersebut bukan saja rumah tangga yang masih terdaftar sebagai RTS-PM. Hal ini yang sering dianggap sebagai salah sasaran bagi pelaksana raskin, namun bagi RTS-PM, hal ini merupakan kebersamaan dan saling berbagi antar mereka. Informan RTS-PM mengatakan bahwa sulit bagi mereka ketika ada RTS-PM yang tiba-tiba tidak lagi mendapatkan raskin sementara kondisinya masih sama, artinya masih tidak mampu secara ekonomi, tidak tega membiarkan tidak kebagian raskin, seperti dikatakan “banyak tetangga yang tidak lagi terdaftar mendapat raskin bu, kan kasian padahal mereka sama saja seperti saya, orang miskin, tapi karena peraturan pemerintah seperti itu mau gimana lagi, kami saja yang harus mau membagikan untuk mereka yang tidak dapat lagi, biar sama-sama dapat, karena raskin itu kan untuk orang-orang miskin yang tidak mampu”. Dari pernyataan informan tersebut terlihat bahwa informan paham bahwa raskin ditujukan untuk orang-orang yang tidak mampu/miskin, sehingga ketika ada orang lain yang dianggap sama seperti dirinya, maka dengan sukarela berbagi raskin dengan orang tersebut. Namun ketika ditanya kriteria miskin, salah satunya dikatakan adalah orang yang tidak punya motor, seperti ilustrasi berikut. “Menurut ibu orang miskin itu seperti apa bu (kriteria)”, maka dijawab “tidak punya pekerjaan tetap, penghasilannya kecil, tidak punya motor”. Kemudian ditanya lagi, “tapi rumah orang-orang disini kan besar-besar bu, permanen lagi, bagus-bagus, berarti kan orang mampu”, maka dijawab “bangun rumah kan arisan bu, bukan uang sendiri tapi uang rame-rame dan bangunnya gotong royong”. Pernyataan ini juga terungkap ketika FGD di Kel. Medono, bahwa dalam menentukan rumah tangga miskin di Kel Medono, tidak bisa

dilihat dari kondisi rumahnya saja, karena di Kel. Medono membangun rumah merupakan hasil arisan masyarakat dan dibangun secara bersama-sama. Sehingga walaupun kelihatan rumahnya bagus, permanen tetapi belum tentu keluarga tersebut mampu secara materi.

Melihat kondisi dari kedua daerah yang mendapatkan Raskin, ada perbedaan yang mendasar, kelurahan Medono memahami Program Raskin sebagai bantuan kepada keluarga miskin, walaupun tidak mengetahui kriteria rumah tangga miskin. Rumah tangga yang merasa mampu, tidak mengharapkan akan dibaginya Raskin. Sementara di Desa Banyu Mulek, masyarakat memahami program raskin bantuan untuk masyarakat, sehingga seluruh masyarakat harus kebagian raskin, walaupun pada akhirnya bukan untuk dikonsumsi sendiri. Hal ini terjadi karena belum dilaksanakannya sosialisasi secara menyeluruh kepada masyarakat oleh tim pelaksana program raskin. Bila merujuk pada Pedum Raskin, 2014, disebutkan RTS-PM program Raskin adalah rumah tangga yang berhak menerima beras dari Program Raskin sesuai data yang diterbitkan dari Basis Data Terpadu hasil PPLS 2011 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), disahkan oleh Kemenko Kesra RI dan rumah tangga hasil pemutakhiran daftar penerima manfaat oleh Musyawarah desa/kelurahan /pemerintah setingkat. Kemudian Bambang Widianto Deputi Seswapres Bidang Kesra Dan Penanggulangan Kemiskinan/ Sekretaris Eksekutif Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dalam paparannya tentang Penyempurnaan Penyaluran Program Raskin Menggunakan Kartu, tujuan utama Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan kebutuhan pangan dalam bentuk beras, dan tujuan mekanisme

baru Raskin adalah meningkatkan pemahaman penerima mengenai haknya mendapatkan raskin dengan jumlah yang telah ditetapkan. Jika melihat dua pernyataan tersebut, memang sudah menjelaskan tujuan raskin dan siapa yang harus menerima raskin, namun tidak menyebutkan secara spesifik apa maksud dan tujuan program Raskin, dan tidak mencantumkan kriteria RTS yang mendapat raskin. Sehingga muncul kesan bahwa raskin ditujukan untuk masyarakat secara umum.

Ketidakjelasan ini membutuhkan sosialisasi kepada masyarakat umum untuk memberi pemahaman tentang program Raskin yang dilaksanakan di masyarakat. Sesuai dengan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota, seperti yang tercantum dalam Pedum Raskin (2014), salah satunya adalah sosialisasi Program Raskin di wilayah Kabupaten/Kota, dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kecamatan salah satunya adalah sosialisasi Raskin di wilayah Kecamatan. Fungsi inilah yang harus diperankan oleh Tim Koordinasi Kab/Kota dan Tim Koordinasi Kecamatan, sosialisasi bukan saja kepada para pelaksana Program Raskin saja, tapi perlu dilaksanakan sampai kepada masyarakat. Seperti yang diinginkan oleh Kepala Desa Banyu Mulek, bahwa sosialisasi perlu dilakukan sampai ke desa. Dan ketika FGD salah satu ketua Rt juga menyarankan agar sosialisasi harus dilakukan sampai ke tingkat Rt, agar masyarakat memahami tujuan dan sasaran Program Raskin. Kecamatan merupakan salah satu anggota Tim Koordinasi tingkat Kecamatan, namun dalam FGD dikatakan bahwa keterlibatan seksi kesejahteraan sosial yang termasuk dalam anggota Tikoor tersebut, perannya dalam Program Raskin sebatas monitor saja, artinya belum melaksanakan sosialisasi sampai pada tingkat Rt, dan tidak ada jadwal turun ke desa. Sosialisasi yang dilakukan selama ini hanya

sampai pada kantor Kelurahan/Desa, dengan tujuan untuk meningkatkan pemahaman aparat Desa/Kelurahan mengenai mekanisme Raskin. Sementara ke masyarakat tidak dilakukan sosialisasi mengenai pemahaman masyarakat tentang program subsidi raskin. Seperti yang dikatakan oleh aparat Desa Banyu Mulek bahwa sosialisasi kepada masyarakat luas untuk memberikan pemahaman tentang program Raskin, siapa saja berhak mendapatkan raskin, kriterianya seperti apa, belum dilaksanakan.

KESIMPULAN

Berdasarkan bahasan hasil penelitian dapat diambil kesimpulan:

Pemahaman RTS-PM tentang program Raskin terhadap masyarakat berpenghasilan rendah antar Desa Banyu Mulek dan Kelurahan Medono memiliki pemahaman yang berbeda.

Masyarakat Banyu Mulek memahami Program Raskin sebagai bantuan pemerintah kepada masyarakat pada umumnya, sehingga penyaluran raskin secara merata kepada masyarakat Banyu Mulek. Masyarakat yang mampu secara ekonomi menuntut untuk mendapat raskin walaupun pada akhirnya diberikan lagi kepada orang yang dianggap membutuhkan dan untuk pembangunan Masjid. Alasannya adalah Raskin ditujukan untuk masyarakat sehingga semua masyarakat harus mendapatkan raskin. Karena sosialisasi yang dilaksanakan oleh Tim Koordinasi Kecamatan, tidak sampai ke jenjang RT/RW, sehingga masyarakat belum memahami secara jelas tentang Program Raskin. Ketika raskin tidak di distribusikan secara merata kepada masyarakat, maka ketua Rt/Rw sebagai petugas distribusi, mendapat teror dari masyarakat.

Masyarakat Kelurahan Medono memahami program raskin sebagai bantuan kepada masyarakat yang tidak mampu, sehingga

masyarakat yang mampu secara ekonomi dan tidak terdapat dalam daftar RTS-PM tidak menuntut untuk dibagikan beras miskin. Pada awalnya memang banyak masyarakat yang menuntut diberikan raskin, walaupun merasa mampu secara ekonomi, hal ini mengindikasikan bahwa ada masyarakat yang belum memahami program Raskin, namun dengan pendekatan yang dilakukan Tikor Kota Pekalongan bekerja sama dengan pihak Kelurahan, memberikan sosialisasi kepada masyarakat tentang program Raskin, sehingga pada akhirnya masyarakat memahami program raskin dan tidak ada lagi masyarakat yang mampu menuntut untuk diberikan raskin.

SARAN

Mengingat betapa bermanfaatnya raskin bagi masyarakat berpenghasilan rendah, agar pendistribusiannya tepat sasaran dan tidak menimbulkan kisruh antar masyarakat yang benar-benar berpenghasilan rendah dengan masyarakat yang mampu, maka masyarakat secara umum perlu mendapat penjelasan agar mendapat pemahaman tentang tujuan dan sasaran program raskin, serta berapa jumlah yang harus diterima dan harga tebus raskin. Sebagai sarana yang dapat dimanfaatkan untuk memberi pemahaman kepada masyarakat adalah sosialisasi yang dilakukan oleh Tim Koordinasi Kecamatan tidak hanya kepada para pelaksana program Raskin. Tikoor Kecamatan bekerjasama dengan pihak Desa/Kelurahan untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat sampai pada tingkat RT/RW, sehingga masyarakat memahami tujuan pelaksanaan program raskin, siapa saja sasarannya, apa saja kriteria bagi sasaran program raskin, dengan demikian masyarakat memahami dengan jelas tentang program raskin, sehingga masyarakat yang mampu diharapkan tidak menuntut untuk diberikan raskin. Sedangkan masyarakat yang berpenghasilan rendah memahami hak dan kewajibannya sebagai RTS-PM Raskin.

Kemudian tokoh masyarakat dan tokoh agama berperan penting dalam keikutsertaannya untuk mensosialisasikan program Raskin kepada masyarakat, untuk itu Tikor Kecamatan terlebih dahulu memberi pemahaman atau mensosialisasikan program Raskin kepada para tokoh masyarakat dan tokoh agama, untuk kemudian bekerja sama dalam mensosialisasikannya kepada masyarakat luas.

UCAPAN TERIMAKASIH

Disampaikan terimakasih kepada nara sumber, teman peneliti dan semua pihak yang telah memberikan masukan untuk kelancaran penulisan naskah ini, mulai dari penelitian, penulisan sampai pada diterbitkannya. Semoga tulisan ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan bagi pembacanya terkait dengan Raskin.

DAFTAR PUSTAKA.

- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. (2014). Pedoman Umum Raskin Tahun 2014, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. (2012). Sambutan Menko Kesra Pada Acara Rapat Koordinasi Pelaksanaan Penyaluran Raskin Menggunakan Kartu, Jakarta, 17 Juli 2012. Tidak diterbitkan.
- Maryana, Rt. Nina. (2011). Implementasi Program Raskin Kel. Kabayan, Kec Pandeglang; Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Ageng Tirtayasa.
- Musawa, Mariyam. (2009). Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin), Di Wilayah Kelurahan Gajah Mungkur, Kec. Gajah Mungkur Kota Semarang (TESIS), Program

Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Sitepu, Anwar dkk. (2014). Evaluasi Implementasi Kebijakan Raskin 2014, Puslitbang Kesos, Badiklit Kesos, Kementerian Sosial RI.

Sitepu, Anwar. (2014). Faktor-faktor Penyebab Ketidaktepatan Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin), *Majalah Informasi Kesejahteraan Sosial*, Vol. 19 No 3, 2014.

Supardi, Dr, M.Pd, Ph.D (2014). *Kinerja Guru*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.

Widianto, Bambang Dr. (2013). Penyempurnaan Penyaluran Program Raskin Menggunakan Kartu (Bahan paparan sosialisasi). Jakarta TNP2K.

<http://riauaktual.com/mobile/detailberita/3619/2013/03/27/walikota-pekanbaru-deadline-camat-laporkan-data-raskin-hingga-akhir-april#.UuCchs4xXMw>. Walikota Pekanbaru Deadline Camat Laporkan Data Raskin Hingga Akhir April 2013. Diakses Tgl 28 April 2015.

http://www.bulog.co.id/sekilasraskin_v2.php. Sekilas RASKIN (Beras untuk Rakyat Miskin). Diakses tgl 28 Juli 2015.

<http://tangsel.weebly.com/keluarga-sejahtera-dan-pra-sejahtera.html>; Keluarga Sejahtera dan Pra-Sejahtera. Tgl 1 Agustus 2015.

PELAYANAN SATU PINTU PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI SRAGEN

ONE STOP SERVICES OF HANDLING POVERTY IN THE SRAGEN

Muhtar

Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial
Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang Jakarta Timur. Telp. 021 8017146, Fax. 021 8017126.
E-mail: much.ngano17@gmail.com

Indah Huruswati

Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial
Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang Jakarta Timur. Telp. 021 8017146, Fax. 021 8017126.
E-mail: in_ihwati@yahoo.co.id

Diterima: 3 Juli 2015; Direvisi: 28 Oktober 2015; Disetujui: 14 Desember 2015

Abstrak

Otonomi daerah memberikan peluang secara luas kepada daerah untuk melakukan terobosan dalam kerangka peningkatan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks itu, kajian ini bertujuan memahami apakah Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan sebagai lembaga layanan publik yang dibentuk Pemerintah Kabupaten Sragen di era otonomi daerah dapat melakukan koordinasi dan sinkronisasi antar satuan kerja, dan berkontribusi secara positif dalam penanggulangan kemiskinan. Kajian kualitatif di Kabupaten Sragen dengan teknik pengumpulan data: wawancara dengan Kepala Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan, diskusi dengan pihak terkait penyelenggaraan penanggulangan kemiskinan terpadu, dan studi dokumentasi dengan memanfaatkan dokumen yang relevan, membuktikan bahwa Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan mampu melakukan koordinasi dan sinkronisasi antar satuan kerja, serta berkontribusi secara nyata dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen. Hal itu terlihat dari layanan yang dilakukan melalui Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan selama ini khususnya bagi warga miskin di bidang: kesehatan, pendidikan, dan sosial ekonomi. Dalam bidang kesehatan diberlakukan Kartu “Saraswati”, “Kartu Sintawati” di bidang pendidikan, dan bantuan rehab rumah sehat layak huni, serta berbagai bantuan lainnya di bidang sosial ekonomi. Terobosan Pemerintah Kabupaten Sragen melalui Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan tersebut dapat menjadi salah satu inspirasi bagi daerah-daerah lain dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai karakteristik daerah masing-masing.

Kata Kunci: *otonomi, pelayanan satu pintu, kemiskinan.*

Abstract

The regional autonomy provides broad opportunity to the regions to innovate in improving of people's welfare. In that context, this study has intended to determine whether the Integrated Service on Poverty Alleviation in Sragen Regency in outonomy era, can perform the coordination and synchronization inter-working unit, as well as significantly contributing to poverty alleviation. The study is qualitative and data has been collected via: an interview with the Head of Integrated Services Unit, discussions with parties the implementation of integrated poverty alleviation, and documentary study of relevant documents, proving that the Integrated Service Unit Poverty able to coordinate and synchronize inter-working unit, as well as real contribute to poverty reduction in Sragen regency. This is evident from the innovation made in Sragen government services, especially in: health, education, and socio-economic areas for the poor with integrated database by Integrated Services Unit Poverty. In the health aspect, applied health card “Saraswati”, “Cards Sintawati” in the aspect of education, and helping rehabilitation a healthy home

habitable, as well as various other assistance in socio-economic aspect. Sragen Government Innovation through Integrated Services Unit Poverty can be one of inspiration for others regions in Indonesia an effort to improve the people's welfare according to the characteristics of each area.

Keywords: *autonomy, one-stop services, poverty.*

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan permasalahan sosial terbesar bagi negara-negara berkembang, tidak terkecuali Indonesia. Sungguhpun Indonesia pernah menjadi salah satu model pembangunan dunia karena prestasinya dalam penurunan jumlah penduduk miskin sebelum terjadi krisis tahun 1997. Namun lonjakan drastis jumlah penduduk miskin Indonesia tidak terelakkan ketika terjadi krisis ekonomi/moneter di tahun 1997, hal itu menjadi salah satu pekerjaan rumah besar bagi pemerintahan pasca reformasi. Potret kemiskinan Indonesia pasca reformasi sekurangnya tercermin pada data Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia, pada tahun 2014 yang dirilis oleh United Nations Development Programme (UNDP), bahwa IPM Indonesia pada posisi yang sama pada tahun 2013, yaitu di peringkat 108 dari 187 negara. Di kawasan ASEAN, posisi IPM Indonesia jauh dibawah Singapura yang berada pada posisi 9, Brunei di posisi 30, Malaysia pada posisi 62, dan Thailand di posisi 89. Negara anggota ASEAN lainnya: Myanmar di posisi 150, Laos 139, Kamboja 136, Vietnam 121, dan Filipina 117 (<http://unic-jakarta.org/2014/07/25/laporan-pembangunan-manusia-2014-peluncuran-global-im-plikasi-lokal>). Diakses pada 26 Okt 2015).

Peringkat IPM Indonesia tersebut memperlihatkan bahwa tingkat kesejahteraan manusia Indonesia masih pada tingkat bawah. Potret kesejahteraan tersebut akan lebih buram lagi jika dimasukkan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Di dalam kelompok ini berbaris gelandangan, pengemis,

wanita tuna susila, orang dengan kemampuan khusus (ODKK) orang dengan HIV/AIDS (ODHA), komunitas adat terpencil (KAT), anak yang memerlukan perlindungan khusus (anak jalanan, buruh anak, anak yang dilacurkan, anak yang berkonflik dengan hukum, anak yang terlibat konflik senjata), jompo terlantar dan seterusnya. Mereka seringkali bukan saja mengalami kesulitan secara ekonomi, melainkan pula mengalami pengucilan sosial akibat diskriminasi, stigma, dan eksploitasi (Suharto, 2009: 21).

Sebagai pekerjaan rumah yang besar, pemerintahan pasca reformasi secara terus menerus dan berkelanjutan melakukan upaya penurunan jumlah penduduk miskin Indonesia. Hal itu terlihat pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) I (2004-2009) dan II (2010-2014) bahwa penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu prioritas nasional. Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, yang tujuannya menurunkan angka kemiskinan hingga 8-10% pada akhir tahun 2014 (Kemkominfo, 2011). Hasilnya adalah bahwa dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, terjadi penurunan jumlah orang miskin Indonesia meskipun belum seperti diharapkan. Pada September 2012, jumlah orang miskin Indonesia 28,59 juta orang, pada Maret 2013 sedikit mengalami penurunan, yakni 28,07 juta orang, dan 28,28 juta orang (11,25 persen) pada Maret 2014 (BPS: 2012, 2013 dan 2014). Dalam konteks daerah, dalam hal ini Kabupaten Sragen, jumlah orang miskin

juga mengalami trend penurunan dari tahun ke tahun, seperti terlihat pada data menunjukkan: tahun 2009 berjumlah 19,70% (167.300 jiwa), tahun 2010 sebesar 17,49% (149700 jiwa), dan tahun 2011 sebesar 127.074 jiwa (14,00%) (BPS Kab. Sragen, 2011).

Sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa satu pertimbangan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah. Dalam kaitan itu Presiden Joko Widodo meminta para kepala daerah: “memanfaatkan otonomi daerah sebagai jalan untuk meningkatkan daya saing daerah sesuai dengan potensi masing-masing”. Sementara, Menteri Dalam Negeri Tjahyo Kumolo mengatakan: “otonomi daerah saat ini terus berjalan dan diharapkan dapat memajukan daerah sesuai dengan inovasinya. Lebih lanjut menurut Tjahyo Kumolo, kebijakan pemerintah daerah harus pro rakyat dan pro perubahan untuk capai target bangsa Indonesia merdeka secara politik dan berdikari secara ekonomi dan gotong royong” (Kompas, 30 April 2015).

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pasal 12 ayat 1 juga mengamanatkan kepada penyelenggara pemerintahan daerah agar memprioritaskan pelayanan dasar, antara lain: bidang pendidikan, bidang kesehatan, dan bidang sosial. Disadari bahwa kemiskinan setidaknya merupakan akumulasi dari minimnya tingkat pendidikan dan rendahnya derajat kesehatan, yang berakibat terjadinya disfungsi sosial pada diri seseorang, kelompok, dan/atau masyarakat, dan demikian sebaliknya, karena terjadi disfungsi sosial pada diri seseorang, kelompok, dan/atau masyarakat, berakibat tidak dapatnya

diakses pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan secara memadai.

Para pakar juga sepakat bahwa kemiskinan bersifat multidimensi, dan dapat dijelaskan secara berbeda tergantung dari sudut pandang mana mendekatinya. Hal itu tercermin dari pendapat Darwin (2005: 1), bahwa:

Pada pendekatan lama, kemiskinan hanya didekati dari segi deprivasi dalam pendapatan/konsumsi/belanja, pada pendekatan baru menekankan pada deprivasi terhadap kemampuan sumberdaya manusia seperti pengetahuan, standar kelayakan hidup, dan lebih menekankan lagi pada *self-reporting*, *self esteem*, partisipasi, dan pemberdayaan. Dalam konteks itu, kemiskinan memiliki wujud yang majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumberdaya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan; kelaparan dan kekurangan gizi; rendahnya kesehatan; keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya; kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat; kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang tidak memadai; lingkungan yang tidak aman; serta diskriminasi dan keterasingan sosial. Kemiskinan juga dicirikan oleh rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial dan budaya (Konferensi Dunia untuk Pembangunan Sosial dalam Darwin, 2005: 5).

Bappenas (2005: xv) dalam dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan mendefinisikan kemiskinan dari pendekatan hak-hak manusia, bahwa:

Masalah kemiskinan bukan hanya diukur dari pendapatan, tetapi juga masalah kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok

orang baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin. Masalah kemiskinan juga menyangkut tidak terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat miskin untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan bermartabat. Pemecahan masalah kemiskinan perlu didasarkan pada pemahaman suara masyarakat miskin, dan adanya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak mereka, yaitu hak sosial, budaya, ekonomi dan politik.

Dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial Nomor 11 tahun 2009, pasal 19 dan 20 dijelaskan, bahwa:

Penanggulangan kemiskinan dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan, yang ditujukan untuk: (a) meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha masyarakat miskin, (b) memperkuat peran masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar, (c) mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan, dan (d) memberikan rasa aman bagi kelompok masyarakat miskin dan rentan.

Dari beberapa batasan kemiskinan seperti dikemukakan dapat dinyatakan, sebagai suatu kondisi, kemiskinan merupakan kondisi yang serba kurang dari sisi materi (pangan, papan, sandang) dan non-materi (sosial, politik dan

lainnya) yang dialami oleh seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat, yang oleh karenanya perlu bantuan pihak lain.

Kemiskinan di Kabupaten Sragen cukup menjadi tantangan bagi bupati sebagai kepala daerah untuk melakukan terobosan dalam upaya percepatan penanganannya. Dari data yang ada, penduduk Kabupaten Sragen berjumlah 887.715 jiwa, dan dari jumlah tersebut, sebanyak 308.783 jiwa termasuk kategori miskin (PPLS 2011). Berdasarkan data PPLS BPS 2011 yang diolah TNP2K, hanya 30% dari penduduk Sragen yang status kesejahteraannya paling rendah, namun bila murni menggunakan data PPLS 2011, sejumlah 40% penduduk, status kesejahteraannya rendah. Ada ketimpangan data kemiskinan antara TNP2K, PPLS-BPS 2011, dan kondisi empirik. Hal ini menyebabkan ketidakmerataan dalam pelayanan sosial. Apalagi hingga tahun 2011, pelayanan terhadap warga miskin dilakukan oleh masing-masing SKPD secara parsial/tidak terintegrasi.

Berdasarkan kenyataan empirik tersebut, pemerintah Kabupaten Sragen berupaya mencari solusi, dengan membentuk Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UPTPK). Pembentukan lembaga ini merupakan perwujudan komitmen pasangan Bupati-Wakil Bupati Sragen saat hiruk-pikuk pemilihan kepala daerah (Pilkada), dan telah diterjemahkan secara operasional dalam Rencana Program Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang di kenal dengan jargon “mbelo wong cilik” (membela orang kecil). UPTPK adalah sebuah unit kerja dibawah koordinasi Sekretaris Daerah, yang berfungsi memberikan pelayanan khususnya bagi masyarakat miskin dengan pola satu pintu (*one stop services*). Dalam konteks otonomi daerah, salah satu indikator keberhasilannya adalah kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan

pelayanan publik secara baik, dalam pengertian bahwa masyarakat memperoleh pelayanan secara mudah, murah, cepat, dan ramah.

Berdasarkan uraian seperti dikemukakan, studi ini bertujuan memahami, apakah UPTPK yang notabene sebagai lembaga layanan khususnya bagi masyarakat miskin tersebut mampu melakukan koordinasi dan sinkronisasi antar satuan kerja (Satker) di wilayah Kabupaten Sragen, dan berkontribusi secara positif dalam penanggulangan kemiskinan di wilayah Kabupaten Sragen.

METODE

Metode yang digunakan dalam memahami penanggulangan kemiskinan secara terpadu melalui UPTPK di Kabupaten Sragen ini adalah metode kualitatif, yakni berusaha dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif peneliti (Usman dan Akbar, 2011: 78). Pengumpulan data dilakukan melalui teknik wawancara dengan Kepala UPTPK Kabupaten Sragen, diskusi dengan para pejabat instansi terkait penanggulangan kemiskinan terpadu, sebanyak 15 orang yang terdiri dari unsur: UPTPK sendiri, BPS, Dinas Sosial, dan Kepala Desa. Disamping itu, juga dilakukan studi dokumen, dengan memanfaatkan data sekunder yang dinilai relevan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, yakni: proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan, sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain (Sugiyono, 2013: 333).

HASIL KAJIAN

1. Gambaran Umum Kabupaten Sragen dan UPTPK

Berdasarkan dokumen UPTPK (2014), secara administratif, Kabupaten Sragen terdiri dari 20 wilayah kecamatan, yang terbagi kedalam dua wilayah, yaitu: sebelah utara Bengawan Solo, terdiri dari 11 kecamatan, 116 desa, 4 kelurahan, dan sebelah selatan Bengawan Solo, yang terdiri dari sembilan kecamatan, 80 desa, dan delapan kelurahan. Batas Kabupaten Sragen dengan daerah disekitarnya, pada bagian utara berbatasan dengan Kabupaten Grobogan, sebelah selatan, berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, dan pada bagian timur berbatasan dengan Kabupaten Ngawi-Jawa Timur.

Luas wilayah Kabupaten Sragen 94.155 hektar, yang terdiri dari tanah sawah 40.129 hektar, dan tanah Kering 54.026 hektar. Jumlah penduduknya 891.832 jiwa (laki-laki 441.672 jiwa dan perempuan 450.160 jiwa), 276.919 KK. Mata pencarian penduduk, 55% sebagai petani, sekitar 15% sebagai pegawai/pengusaha, dan lain-lain sekitar 30%. Potensi wilayah Kabupaten Sragen: pertanian lahan basah/kering, perdagangan, industri, pariwisata (situs purbakala Sangiran), industri Sarung Goyor dan Batik Tulis.

UPTPK Kabupaten Sragen dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 2 tahun 2012 dan di launching oleh Deputy Pelayanan Publik Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpa dan RB) tanggal 27 Mei 2012. UPTPK dibentuk atas landasan filosofis Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: "...memajukan kesejahteraan umum". Disamping itu, juga didasarkan atas kenyataan di lapangan, bahwa sebelum tahun

2012, penanganan kemiskinan tidak didekati secara langsung, dan belum menjadi prioritas Pemerintah Kabupaten Sragen. Disamping itu, dalam menangani kemiskinan, Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dinilai tidak fokus dan tidak terintegrasi, karena: ego sektoral, diskordinasi, dan kerancuan data dalam mengkategorikan warga miskin. Dalam kondisi demikian pelayanan terhadap warga miskin dinilai menyulitkan dan membebani bagi warga miskin.

Oleh karena itu UPTPK kabupaten Sragen dibentuk dengan tujuan mengintegrasikan data warga miskin dan memberikan pelayanan terpadu terkait kebutuhan dan keluhan masyarakat sehingga tidak ada lagi warga miskin yang mengalami kesulitan mendapatkan pelayanan sosial dasar, seperti kesehatan, pendidikan, pangan, dan papan. Sistem integrasi data menjadi kunci dalam meningkatkan pelayanan untuk menanggulangi kemiskinan. Harapannya adalah tidak ada lagi kejadian warga miskin "dipingpong" oleh prosedur birokrasi dan mengalami kesulitan dalam mengakses pelayanan.

Organisasi UPTPK terdiri dari: Kepala, Sub Bagian Tata Usaha, Kepala Seksi Data dan Pelaporan, Kepala Seksi Kesehatan, Kepala Seksi Pendidikan, dan Kepala Seksi Sosial ekonomi.

Secara teknis, bidang tugas Seksi Data dan Pelaporan meliputi: menerima pengaduan masyarakat, melakukan pengolahan data, melakukan koordinasi dengan TKPKD, dan validasi data kemiskinan. Tugas Seksi Kesehatan meliputi: penerbitan Kartu Saraswati, rekomendasi Pusat Pelayanan Kesehatan (PPK) II, rekomendasi PPK III, verifikasi HD, dan verifikasi Penderita Jiwa. Sementara, tugas Seksi Pendidikan meliputi: kartu Sintawati,

keringanan biaya pendidikan bagi kepala keluarga miskin khusus sekolah kejuruan (SMK), beasiswa mahasiswa berprestasi (khusus PTN di pulau Jawa), penanganan pekerja anak dan anak putus sekolah, serta bantuan biaya pendidikan non-formal. Adapun bidang tugas Seksi Sosial ekonomi meliputi: rumah sehat layak aman warga Sukowati (Ruselawati), paguyuban kesejahteraan rakyat (Pakesra), pemberian santunan uang duka cita (Sangduta), bantuan sembako bagi lanjut usia miskin, bantuan penyandang cacat berat miskin, bantuan gerobak pedagang jajanan malam, pemberian Raskin, dan magang Jepang. Pegawai UPTPK berjumlah 24 orang, yang berasal dari berbagai Satker di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sragen, antara lain: Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal (BPTPM), Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda), DKK, Dinas Pendidikan (Disdik), DPPKAD, Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra), Bagian Hukum, Bagian Sumberdaya Alam (SDA), Dinas Perindustrian dan Koperasi Usaha Kecil dan Menengah (Disperinkop UKM), dan Dinas Peternakan, dengan latar belakang pendidikan, 10 orang magister (S2), dan 14 orang Sarjana (S1).

2. Pengalaman Penanganan Kemiskinan di Kabupaten Sragen melalui Pelayanan Satu Pintu

Pelayanan terpadu satu pintu merupakan pelayanan publik yang diselenggarakan pada suatu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. UPTPK Kabupaten Sragen memiliki otoritas dalam memberikan pelayanan khususnya bagi masyarakat miskin. Dalam hal ini, lembaga UPTPK tersebut menyediakan empat jenis layanan, yang terfasilitasi dalam bidang-bidang berikut:

a. Bidang Data dan Pelaporan



Gambar: 1. Proses Pendataan berbasis Komunitas

Sumber : UPTPK Kab. Sragen 2014

Wawancara dengan Kepala UPTPK Kabupaten Sragen diperoleh informasi bahwa tugas bidang data dan pelaporan meliputi: menerima pengaduan dari masyarakat, melakukan pengolahan data, melakukan koordinasi dengan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD), dan validasi data kemiskinan. Pelayanan sosial bagi warga miskin dengan sumber dana dari Anggaran Belanja Pembangunan Nasional (APBN) Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) dan Program Bantuan Beras bagi keluarga miskin (Raskin) misalnya, didasarkan atas data Program Perlindungan Sosial (PPLS 2011), bahwa kemudian warga miskin yang tidak terdata pada pendataan PPLS 2011, mereka didata berbasis komunitas (gambar 1).

Mekanisme kerja bidang data, bahwa warga yang datang ke UPTPK diterima oleh bagian penerima tamu dan melaporkan permasalahannya. Pengaduan warga tersebut kemudian diteruskan ke meja Seksi Data dan Pengaduan untuk dilakukan verifikasi data kependudukannya. Apabila warga tersebut telah terdaftar sesuai data TNP2K atau PPLS 2011, permasalahan

yang dihadapi dilanjutkan ke meja yang sesuai. Akan tetapi bila warga tersebut belum terdata dalam kedua basis data yang digunakan, maka akan dilakukan survei oleh Tim UPTPK terlebih dahulu. UPTPK memiliki form survei hasil pengembangan dari 14 indikator kemiskinan BPS. Form tersebut tidak hanya bersifat kuantitatif, tetapi juga dilengkapi data kualitatif untuk mendukung surveyor dalam menentukan kriteria rumah tangga miskin yang di survei. Warga yang menurut hasil survei masuk dalam kategori miskin, akan mendapatkan kartu Saraswati Melati. Kartu ini merupakan identitas yang dapat dimanfaatkan untuk mendapatkan layanan kesehatan dan mengajukan beasiswa apabila rumah tangga tersebut masih memiliki anak usia sekolah, serta layanan lain seperti pemugaran rumah tidak layak huni dan santunan kematian/dukacita.

Borang survey validasi rumah tangga miskin Kabupaten Sragen yang dipakai oleh UPTPK yang merupakan pengembangan kriteria kemiskinan BPS, terdiri dari 20 kriteria. Borang survey validasi tersebut dilengkapi narasi kualitatif, sehingga tidak berlaku secara kaku. Ditemui, sesuai skor, kondisi rumah tidak termasuk fakir miskin, akan tetapi di lihat dari sisi pendapatan, dibandingkan pengeluaran, masuk kategori fakir miskin.

Informasi yang diperoleh dari hasil diskusi dengan pihak-pihak terkait penyelenggaraan penanggulangan kemiskinan terpadu Kabupaten Sragen, menguatkan bahwa pendataan berbasis komunitas dinilai sangat penting sebagai upaya terobosan, yang hasilnya dinilai cukup *responsible* untuk memberikan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan sosial ekonomi bagi warga miskin di wilayah

Kabupaten Sragen secara berkeadilan. Kenyataan selama ini menunjukkan bahwa data hasil PPLS (2011) dinilai banyak terjadi *inclusion error* yakni warga yang sebenarnya tidak miskin justru menerima bantuan, dan *exclusion error*, dimana warga miskin yang seharusnya berhak menerima bantuan, tetapi tidak memperolehnya. Disamping itu, data PPLS 2011, saat ini (2015), sudah banyak mengalami perubahan baik secara alamiah (kelahiran, kematian) maupun non-alamiah (sudah tidak miskin lagi), sehingga perlu dilakukan verifikasi dan validasi data (UPTPK, 2014).

b. Bidang Kesehatan

Dalam bidang kesehatan, dari wawancara dengan Kepala UPTPK diperoleh informasi, tugas bidang kesehatan meliputi: Penerbitan Kartu Saraswati, Rekomendasi PPK II, Rekomendasi PPK III, Verifikasi HD, dan Verifikasi Penderita Jiwa. Diskusi dengan pihak-pihak terkait penyelenggaraan penanggulangan kemiskinan terpadu juga diperoleh informasi bahwa pelayanan kesehatan bagi warga miskin di Kabupaten Sragen telah diterbitkan Kartu Kesehatan. Kartu “Saraswati Melati”, telah dicetak sebanyak 309.480 buah, diperuntukkan bagi warga miskin yang terdaftar dalam database Tim Nasional Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), yang identik sebagai peserta Jamkesmas dan menerima Raskin. Selanjutnya Kartu “Saraswati Menur”, telah di cetak sebanyak 51.056 buah, yang diperuntukkan bagi warga miskin yang tidak terdaftar dalam database TNP2K, tetapi terdaftar dalam data PPLS-BPS, atau di luar dua database di atas, tetapi terbukti miskin dari hasil survey yang dilakukan UPTPK, yang kemudian identik sebagai peserta Jamkesda. Adapaun Kartu “Saraswati Kenanga”, telah di cetak 26.987 buah,

yang diperuntukkan bagi warga Kabupaten Sragen yang sebenarnya tergolong tidak miskin, tetapi karena sesuatu alasan, kepada mereka tetap diberikan kartu kesehatan tersebut (Kartu Saraswati Kenanga), dimana kata “Kenanga” berasal dari kata “Kenangan”. APBD (Jamkesda) menjadi sumber pembiayaan bagi pengguna kartu jenis ini.

Pelayanan kesehatan gratis bagi warga miskin di Kabupaten Sragen melalui UPTK juga di muat pada website Pemerintah Kabupaten Sragen:

Tahun 2013, Pemerintah Kabupaten Sragen Jamin Kesehatan Seluruh Warga Sragen. Kebijakan di bidang kesehatan diwujudkan dalam bentuk kartu “Saraswati” yang berfungsi sebagai kartu jaminan kesehatan bagi masyarakat dan menggratiskan seluruh biaya pengobatan di tingkat Puskesmas. Program Saraswati menggratiskan biaya pengobatan bagi warga miskin baik di Puskesmas maupun di rumah sakit di Sragen. Kartu Saraswati yang diberikan pada masyarakat Sragen terbagi dalam tiga kategori, yaitu Saraswati Melati, Saraswati Menur dan Saraswati Kenanga. Untuk pemegang Kartu Saraswati melati dan Menur bila berobat dan rawat inap di Puskesmas maupun rumah sakit akan digratiskan, dengan catatan menempati ruang rawat inap klas III. Sementara pemegang Kartu Kenanga setiap rawat inap di rumah sakit akan mendapatkan subsidi sebesar Rp. 200.000. Bagi pasien gagal ginjal dan harus melakukan cuci darah akan diberikan gratis sebanyak lima kali. Tahun 2013 Pemerintah Kabupaten Sragen jamin kesehatan seluruh warga Sragen, tetapi Kartu Saraswati tersebut

tidak berlaku bagi PNS (<http://www.sragen.go.id/berita/berita.php?id=9270>). Diakses 28 Maret 2015).

Pelayanan kesehatan yang layak bagi warga miskin di Kabupaten Sragen tidak hanya dengan diberlakukan kartu seperti dikemukakan tersebut, dengan kartu tersebut mereka tidak hanya memperoleh layanan kesehatan secara gratis, akan tetapi juga disediakan sarana mobilitas berupa mobil Ambulance, yang merupakan bantuan dari *Corporate Forum for Community Development* (CFCD) di wilayah Kabupaten Sragen. Dengan (tinggal) menghubungi nomor telepon yang telah ditentukan, mobil Ambulance tersebut siap menjemputnya.

c. Bidang Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu faktor penting untuk mengurai masalah kemiskinan, hal itu diyakini Bupati Sragen. Oleh karena itu, melalui bidang pendidikan, UPTPK meluncurkan Program Sintawati (Siswa Pintar Warga Sukowati). Hasil wawancara dengan Kepala UPTPK diperoleh informasi bahwa tugas bidang pendidikan UPTPK meliputi: Penerbitan Kartu Sintawati, keringanan biaya pendidikan bagi keluarga miskin untuk jenis sekolah kejuruan (SMK), beasiswa bagi mahasiswa berprestasi untuk Perguruan Tinggi Negeri di wilayah Jawa, penanganan anak putus sekolah, dan bantuan biaya pendidikan non-formal, misalnya Kejar Paket C.

Selanjutnya, dari diskusi dengan pihak-pihak terkait penyelenggaraan penanggulangan kemiskinan terpadu di Kabupaten Sragen diperoleh informasi bahwa sebagaimana kartu bidang kesehatan (Saraswati), kartu pendidikan (Sintawati) juga dicetak dalam tiga format, yang hingga bulan November 2014, Kartu “Sintawati

Melati”, telah dicetak sebanyak 82.064 buah kartu, yang diperuntukkan bagi warga miskin yang terdaftar dalam database TNP2K (identik sebagai peserta Jamkesmas dan menerima Raskin). Selanjutnya kartu “Sintawati Menur”, telah di cetak sebanyak 5.020 buah, yang diperuntukkan bagi warga miskin yang tidak terdaftar dalam database TNP2K, tetapi terdaftar dalam data PPLS BPS, atau di luar dua database di atas, dan terbukti miskin dari hasil survei UPTPK, yang kemudian identik sebagai peserta Jamkesda. Adapun Kartu “Sintawati Kenanga”, telah di cetak 707 buah, yang diperuntukkan bagi warga Kabupaten Sragen yang sebenarnya tergolong tidak miskin, namun kepada mereka tetap diberikan Kartu Sintawati “Kenanga”, karena suatu alasan tertentu.

Untuk beasiswa mahasiswa-mahasiswi berprestasi pada Perguruan Tinggi Negeri di Pulau Jawa, tahun 2012, diberikan kepada 31 mahasiswa/i dengan anggaran sebesar 200 juta, tahun 2013, 67 mahasiswa/i dengan anggaran 447 juta, dan tahun 2014, sebanyak 100 mahasiswa/i dengan anggaran sebesar 668 juta. Sementara itu, untuk anak putus sekolah, potensial, dan tidak kuliah diberikan pendidikan non formal, salah satunya bidang otomotif (perbengkelan). Disamping itu kepada mereka juga disediakan program magang ke Jepang, yang hingga akhir 2014 diikuti oleh 27 peserta seleksi. Fasilitas yang akan diberikan kepada mereka berupa: biaya pendidikan dan pelatihan selama enam bulan, medical check up, biaya tiket, biaya *Pasport, Visa, dan Airport tax*, serta *living cost* untuk satu bulan pertama (di Jepang). Untuk itu, angka anak putus sekolah di Kabupaten Sragen sangat minim, yang oleh karenanya, tahun 2012 dan 2013 memperoleh penghargaan nasional “Kota Layak Anak”.

Pelayanan pendidikan gratis bagi warga miskin di Kabupaten Sragen tersebut juga dimuat pada website Pemerintah Kabupaten Sragen:

Pemerintah Kabupaten Sragen Buka Pendaftaran Beasiswa Sintawati, kebijakan di bidang pendidikan di wujudkan dengan program Sintawati, pemberian beasiswa bagi mahasiswa dari keluarga miskin. Tahun 2013 Pemerintah Kabupaten Sragen telah mengalokasikan anggaran dari APBD sebesar Rp 447.200.000 untuk Program Sintawati. Sebesar Rp 210.500.000 akan digunakan untuk memberikan beasiswa bagi 31 mahasiswa yang telah terdaftar sebagai penerima beasiswa pada tahun 2012 lalu. Sedangkan sisanya sebesar Rp. 237.200.000 akan dibagikan untuk 36 mahasiswa baru. Beasiswa tersebut mencakup bantuan pembayaran SPP sebesar Rp. 2 juta per-semester dan biaya hidup, setiap penerima beasiswa akan mendapatkan uang sebesar Rp. 300 ribu tiap bulannya. Semua biaya SPP dan biaya hidup tersebut akan diberikan hingga semester delapan (<http://www.sragen.go.id/berita/berita.php?id=9366>. Diakses 28 Maret 2015).

d. Bidang sosial ekonomi:

Dalam bidang sosial ekonomi, wawancara dengan Kepala UTPK diperoleh informasi bahwa tugas bidang sosial ekonomi meliputi: Perbaikan Rumah Sehat Layak Aman Warga Sukowati (Ruselawati), Penyelenggaraan Paguyuban Kesejahteraan Rakyat (Pakesra), Pemberian Santunan Uang Duka Cita (Sangduta), Bantuan sembako lansia miskin, Bantuan penyandang cacat berat miskin, Bantuan gerobak pedagang jajanan malam, dan Pemberian Raskin.

Selanjutnya, diskusi dengan pihak-pihak terkait penyelenggaraan penanggulangan kemiskinan terpadu di Kabupaten Sragen diperoleh informasi, bahwa tahun 2013, dilakukan perbaikan rumah warga miskin sebanyak 1.250 unit rumah, dan tahun 2014 direncanakan sebanyak 1.500 unit rumah. Seperti pada aspek kesehatan dan pendidikan, pada aspek sosial ekonomi, bagi warga miskin yang termasuk pada data hasil pendataan PPLS (2011), biaya perbaikan rumah mereka menjadi beban APBN. Sementara itu, warga miskin yang tidak terdaftar pada data PPLS (2011), biaya perbaikan rumah mereka di cover dana APBD. Karena dana APBD terbatas adanya, maka dalam upaya penanggulangan kemiskinan terpadu di Kabupaten Sragen, dilakukan penggalangan dana di lingkungan pejabat Pemerintah Kabupaten Sragen. Wawancara dengan Kepala UTPK diperoleh informasi:

Untuk Bupati dan para pejabat eselon I, Rp. 500.000,-/bulan, pejabat eselon II, Rp. 200.000,-/bulan, eselon III Rp. 100.000,-/bulan, Kepala sekolah lanjutan atas dan pertama Rp. 150.000.-/bulan, dan untuk staf (non eselon) tidak ada patokan (ketentuan) sebagaimana pejabat struktural, tetapi sukarela. Dana yang terkumpul dipertanggungjawabkan secara transparan tiap bulan secara on line (SYD, Okt. 2014).

Penggalangan dana untuk rumah layak huni bagi keluarga miskin di Kabupaten Sragen juga dilakukan melalui Program Matra (Mitra Kesejahteraan Rakyat), yang berasal dari *Corporate Forum for Community Development* (CFCD) di wilayah Kabupaten Sragen, yang mempunyai Sekretariat di UTPK. Demikian halnya penggalangan dana dari masyarakat untuk program perbaikan rumah layak huni juga dilakukan:

“di wilayah Kecamatan Sambirejo misalnya, dari anak-anak sekolah, mulai tingkat Taman Kanak-Kanak hingga SLA, yang tiap hari Rp.100,-/Rp.200; per-anak, tiap bulan bisa terkumpul tiga jutaan rupiah. Kegiatan penggalangan dana tersebut dimaksudkan untuk membiasakan anak-anak beramal sejak dini dan membantu orang lain (Camat Sambirejo, Okt. 2014)”.

Terkait bidang sosial ekonomi, dari diskusi dengan pihak terkait penyelenggaraan penanggulangan kemiskinan terpadu diperoleh informasi, bahwa kepada ahli waris keluarga miskin yang meninggal dunia diberikan Santunan Uang Duka Cita (Sangduta) sebesar Rp 500.000,- dan tahun 2015 ditingkatkan menjadi satu juta rupiah. Selanjutnya tentang Paguyuban Kesejahteraan Rakyat (Pakesra) sebagai Program Pemberdayaan Keluarga Miskin juga telah dilakukan. Tahun 2013, sebagai ujicoba di bentuk 208 Pakesra di 208 desa, yang terdiri 10 Kepala Keluarga miskin tiap kelompok. Bantuan yang diberikan kepada Pakesra berupa: Bibit Pepaya California, Ternak Entok, dan Warung Hidup (*House Farming*). Termasuk dalam bidang sosial ekonomi adalah memberikan bantuan sembako bagi lanjut usia miskin, bantuan bagi penyandang cacat (berat) miskin, bantuan gerobak bagi pedagang jajanan malam, dan juga pemberian Raskin tidak luput menjadi perhatian UPTPK.

Dari diskusi dengan pihak terkait penyelenggaraan penanggulangan kemiskinan terpadu juga diperoleh informasi, bahwa Melalui UPTPK, berbagai upaya terobosan telah dilakukan Bupati dalam mensosialisasikan kebijakan-kebijakannya, salah satunya adalah melalui kegiatan “Srawung Wargo” (Berkumpul dengan Warga), yaitu kumpul warga, sebagai sarana pendekatan dengan masyarakat, guna menyerap masukan dan informasi mengenai pembangunan di wilayah Kabupaten Sragen.

Dalam kegiatan “Srawung Wargo” tersebut Bupati menyampaikan kepada masyarakat berbagai kebijakan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Sragen khususnya warga miskin, antara lain: program bedah rumah, program pembangunan jalan desa, program bantuan beasiswa anak warga miskin yang pandai dan kuliah di perguruan tinggi negeri, kebijakan 20 persen kuota penerimaan siswa di sekolah negeri yang diprioritaskan bagi anak dari keluarga tidak mampu untuk penerimaan siswa baru tahun ajaran 2013/2014, program pemberantasan sarang nyamuk (PSN), dan kebijakan dibidang kesehatan, yakni jaminan kesehatan bagi seluruh warga Kabupaten Sragen.

Beberapa kegiatan “Srawung Wargo” Bupati Sragen yang diikuti sejumlah pejabat terkait disertai staf adalah menginap pada salah satu rumah warga miskin (Mbah Sutyem), seorang janda tua yang tinggal di Dukuh Nglaban RT. 3 Desa Ngandul, Kecamatan Sumberlawang, usai melaksanakan acara “srawung wargo” dengan masyarakat Sumberlawang. Bupati sengaja memilih menginap di rumah warga yang kurang mampu untuk lebih dekat dengan wong cilik. Mbah Sutyem tidak menyangka malam itu seorang Bupati menginap di gubug (rumah)nya yang telah reyot dimakan usia. Mbah Sutyem mengatakan kepada Bupati: “Kulo boten nyongko menawi pak Bupati kerso nyipeng wonten gubug kulo ngriki, kulo remen sanget.” (Saya tidak menyangka kalau Bapak Bupati mau menginap di rumah saya ini, saya senang sekali) (<http://www.sragen.go.id/berita/berita.php?id=9165>. Diakses 8 April 2015).

Kegiatan “Srawung Wargo” lainnya adalah di Balai Desa Jekawal, Kecamatan Tangen. Bertepatan pula dengan kegiatan Bersih Desa, lalu Bupati dan rombongan ikut berbaur duduk ditikar bersama warga. Hal ini dilakukan bupati agar para pejabat duduk bersama dan berbaur dengan warga masyarakat, sehingga tidak ada

batas antar pejabat dengan rakyat. Begitu pula saat Bupati Sragen beserta rombongan saat “Srawung Wargo” ke Dusun Ngasem Desa Karangtalun Kecamatan Tanon 10 November 2012, bupati menikmati suguhan nasi tiwul dan nasi jagung yang di suguhi masyarakat setempat. Di dusun tersebut Bupati Sragen menyumbangkan 200 sak semen untuk pengecoran jalan desa. Bupati dan rombongan juga menyempatkan memonitoring secara langsung proses pengecoran jalan sepanjang 200 meter yang dikerjakan secara gotong royong oleh warga setempat (<http://www.sragenkab.go.id/berita/berita.php?id=9269>. Diakses tanggal 8 April 2015).

Disamping kegiatan “Srawung Wargo”, Bupati Sragen juga selalu mendorong Pegawai Negeri sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sragen untuk bergaul dengan masyarakat bawah, sehingga dapat merasakan kehidupan masyarakat miskin yang hidupnya serba tidak pasti. Hal tersebut juga dimaksudkan agar PNS mempunyai wawasan dan konsep dalam membangun dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pesan/ motivasi/dorongan Bupati Sragen tersebut adalah: “agar PNS memiliki filosofi Elang terbang (*flying eagles*), yang bermakna mempunyai cakrawala pandang yang luas, bisa melihat kedepan dan menatap masa depan. Bupati juga meminta PNS jangan menjadi “*chiken stay*”(ayam yang terkurung didalam kandang), sehingga sekali dilepaskan keluar akan kebingungan tidak bisa kembali kekandangannya (<http://www.sragenkab.go.id/berita/berita.php?id=9264>. Diakes 8 April 2013).

PEMBAHASAN

Sebagaimana dikemukakan bahwa potret kemiskinan Indonesia pasca reformasi, sekurangnya seperti tercermin pada IPM Indonesia di tahun 2014, bahwa IPM Indonesia pada peringkat yang sama pada tahun 2013,

yaitu di posisi 108 dari 187 negara yang dinilai. Di kawasan ASEAN, IPM Indonesia jauh dibawah Singapura yang di posisi 9, Brunei pada posisi 30, Malaysia pada posisi 62, dan Thailand di posisi 89 (UNDP, 2015). Kondisi tersebut semakin buram jika dimasukkan PMKS (Suharto, 2009). Dalam Konteks kemiskinan di Kabupaten Sragen, berdasarkan data PPLS BPS 2011 yang diolah TNP2K, terdapat 30% dari 887.715 jiwa penduduk Kabupaten Sragen, status kesejahteraannya rendah.

Dalam kaitan penanganan kemiskinan, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, bahwa daerah otonom diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang bersifat lokal. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 juga mengamanatkan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, selain urusan pemerintahan bidang: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional; dan agama yang menjadi domain pemerintah pusat.

Atas dasar itu, Pemerintah Kabupaten Sragen di era kepemimpinan Bupati Sragen, Agus Fatchur Rahman, dengan jargon “Mbelo Wong Cilik” yang di usung waktu kampanye, melakukan upaya terobosan, dimana sebelumnya orang miskin hanya sedikit dapat mengakses layanan kesehatan, pendidikan dan sosial, di era kepemimpinannya, aksesibilitas warga miskin terhadap aspek-aspek dibuka secara luas (hasil kajian bidang kesehatan, pendidikan, dan sosial ekonomi). Deputi Pelayanan Publik Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada launching UPTPK tahun 2012 menyebutnya sebagai pelayanan publik, menandai

kebangkitan reformasi birokrasi di bidang pelayanan publik di Provinsi Jawa Tengah, khususnya di Kabupaten Sragen.

Secara konseptual UPTPK Kabupaten Sragen dirancang guna mengangkat harkat dan martabat warga miskin di wilayah Kabupaten Sragen. Hal itu terlihat dari layanan pengobatan gratis dan pemberian beasiswa bagi siswa berprestasi dari keluarga tidak mampu, serta berbagai program sosial ekonomi lainnya seperti santunan kematian bagi keluarga miskin (hasil kajian). Pembelajaran penting yang dapat dipetik dari kebijakan Otonomi Daerah adalah bahwa Daerah dengan segala kewenangan yang dimilikinya, mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk membuat perencanaan pembangunan sesuai kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya, secara rasional, tepat sasaran, dan dapat dilaksanakan secara efektif efisien, yang berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam kerangka itu, Pemerintah Daerah harus mengoordinasikan dan mensinergikan berbagai program-program peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diselenggarakan oleh setiap SKPD terkait. Dengan demikian keterpaduan penyelenggaraan program di daerah harus menjadi sebuah kebutuhan.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dalam konteks UPTPK Kabupaten Sragen, bahwa keberadaan UPTPK dengan model pelayanan satu pintu, tidak terlepas dari komitmen maupun dukungan kebijakan bupati sebagai pimpinan tertinggi di daerah. Terkait itu, menurut OMSSA (2007), makna terpadu dalam pelayanan menunjuk pada pelayanan yang dikoordinasikan dan dikelola, dengan melibatkan jaringan dan hubungan yang

terintegrasi baik dalam pembiayaan maupun pembuatan keputusan/kebijakan pemberian jenis pelayanan sehingga tujuan pelayanan dapat tercapai dan berkontribusi secara positif pada perubahan bagi penerima pelayanan.

Terkait itu, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003, juga menyatakan bahwa pelayanan satu pintu adalah pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Dalam hal ini, penerima pelayanan mendapatkan berbagai informasi program melalui satu pintu dan mereka dapat memanfaatkan berbagai program sesuai dengan kebutuhan dan masalah yang dihadapinya melalui satu atap dengan cepat, mudah, dan tuntas. UPTPK Kabupaten Sragen dalam memberikan pelayanannya, di tahap awal, melakukan asesmen secara komprehensif terhadap keluarga calon penerima pelayanan. Selanjutnya, dalam perencanaan penanganan kasus, dilakukan gabungan kasus dan penggabungan pemberian pelayanan. Dalam hal ini, jika hasil asesmen menunjukkan bahwa masalah yang dihadapi calon penerima pelayanan mempunyai lebih dari satu masalah/kebutuhan, maka untuk memenuhi dan menyelesaikan masalah yang dihadapinya diberikan beberapa program termasuk kepada anggota keluarga yang lainnya yang didasarkan pada prinsip mengutamakan kepentingan penerima pelayanan. Situasi dan kondisi seperti itulah yang disebut *one stop services*.

UPTPK kabupaten Sragen sudah melaksanakan pelayanan secara terintegrasi. Dalam hal ini akses pada pelayanan sosial dilaksanakan melalui satu pintu dan proses intake serta asesmen terintegrasi, dengan sistem teknologi informasi yang terintegrasi yang dilakukan oleh petugas, yang didalamnya terdapat Pekerja Sosial. Artinya adalah bahwa data penyandang

masalah kesejahteraan sosial telah dilakukan melalui sistem teknologi informasi. Dalam implementasinya, manajemen dan perencanaan kegiatanpun dilakukan lintas sektoral, dalam hal ini sudah melibatkan SKPD yang ada di tingkat kabupaten dan didukung oleh pendanaan melalui penggabungan program-program yang ada.

KESIMPULAN

Dari pembahasan seperti dikemukakan dapat disimpulkan bahwa di era otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Sragen melalui UPTPK sebagai lembaga layanan satu pintu yang di gagas, membuktikan dapat melakukan fungsi koordinasi dan sinkronisasi antar satuan kerja, serta berkontribusi secara positif dalam penanggulangan kemiskinan. Hal itu terlihat dari layanan publik yang dilakukan terhadap warga miskin, khususnya aspek kesehatan, aspek pendidikan, dan aspek sosial-ekonomi sebagai kebutuhan dasar, yang di topang oleh validitas data melalui UPTPK. Namun, yang melandasi dilakukannya penanggulangan kemiskinan melalui satu pintu di Kabupaten Sragen adalah komitmen yang kuat dari Bupati sebagai pemimpin dan Kepala Daerah, didiskusikannya kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui satu pintu tersebut dengan para pembantunya, yang kemudian mendukungnya, dan disosialisasikannya kebijakan tersebut kepada masyarakat secara partisipatoris melalui “Srawung Wargo”, yang pada akhirnya, diimplementasikannya kebijakan “Mbelo Wong Cilik” tersebut, diikuti pengawasan secara baik, dan dipertanggungjawabkan secara transparan dan akuntabel kepada warganya.

SARAN

Dari simpulan tersebut dapat disarankan, bahwa pelayanan publik terhadap warga miskin melalui model satu pintu (*single window services*) perlu terus di rawat dan dikembangkan kualitasnya, khususnya dari aspek kebijakan,

dengan diterbitkannya Peraturan Daerah (Perda) dari Peraturan Bupati (Perbup) saat ini. Implikasinya adalah, agar program-program pro rakyat miskin (pendidikan, kesehatan, dan sosial ekonomi) yang telah dilakukan selama ini dapat terjaga keberlangsungannya, siapapun pemimpin/kepala daerah yang hadir kemudian. Selanjutnya, *one stop services* terobosan Pemerintah Kabupaten Sragen sebagai salah satu instrumen peningkatan kesejahteraan warga miskin, khususnya dalam aspek: kesehatan, pendidikan, dan sosial-ekonomi, dapat menginspirasi daerah lain dalam kerangka meningkatkan kesejahteraan warganya sesuai karakteristik daerah masing-masing.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan dimuatnya naskah tulisan ini, penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada Ketua Tim Penelitian Pelayanan Terpadu dan Gerakan Masyarakat Kabupaten/ Kota (Pandu Gempita) Puslitbangkesos yang melibatkan penulis dalam kegiatan “Refleksi Akhir Penelitian Pandu Gempita” di Kabupaten Sragen. Penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada Kepala UPTPK Kabupaten Sragen yang telah memfasilitasi dan terselenggaranya diskusi dengan pihak-pihak terkait penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen. Tidak terkecuali, penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada Kepala Puslitbangkesos sebagai penanggung jawab kegiatan penelitian Pandu Gempita.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2012-2014). Statistik Indonesia dan susenas. Jakarta: BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. (2012). Kabupaten Sragen Dalam Angka.
- Darwin. M. Muhadjir. (2005). Memanusiakan Rakyat, Penanggulangan Kemiskinan

- Sebagai Arus Utama Pembangunan. Yogyakarta: Penerbit Benang Merah.
- Suharto, Edi. (2009). Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia, Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan. Bandung: CV. Alfabeta.
- Sugiyono. (2013). Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methodes). Bandung: Alfabeta.
- Tim Koordinasi Penyiapan Penyusunan Perumusan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan, Kantor Menko Kesra. (2004). Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan. Jakarta. (unpublished document).
- Kementerian Komunikasi dan Informatika RI. (2011). Program Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II. Jakarta.
- Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M. PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Kompas, Rita Terima Satyalancana Karya Bhakti Praja Nugraha dari Jokowi. 30 April 2015.
- Media Indonesia. (2011). Indeks Pembangunan Manusia Indonesia Anjlok.
- OMSSA. 2007. A Guide to Thinking About Human Services Integration: Making Greater Difference for People and Communities. A Joint Project of the Ontario Municipal Social Services Association and the Serrvice Manager Housing Network. www.omssa.com, accessed 23/4/2013.
- Usman, Husaini dan Akbar, Purnomo Setiady. (2011). Metodologi Penelitian Sosial. Edisi Kedua. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- UPTPK. (2014). Konsep dan Aplikasi Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Sragen (Paparan Kepala UPTPK, tidak dipublikasikan).
- Undang-Undang R.I Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
- Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah.
- UUD. 1945 dan Amandemennya. Bandung: Fokus Media.
- Hart, N. (2012). Tahun 2013 Pemkab Sragen Jamin Kesehatan Seluruh Warga Sragen. <http://www.sragen.go.id/berita/berita.php?id=9270>. Diakses 28 Maret 2015.
- (2012). Bupati Agus Faturrachman, “PNS harus Seperti Elang Terbang”. <http://www.sragenkab.go.id/berita/berita.php?id=9264>. Diakses 8 April 2015.
- (2012). Ungkapan Mbah Sutiye, ketika Bupati Menginap di rumahnya, “Matur Nuwun Sanget Pak...”. <http://www.sragen.go.id/berita/berita.php?id=9165>. Diakses 8 April 2015.
- (2012). Dari Acara Srawung Warga di Kecamatan Tanon, Bupati Nikmati nasi Tiwul dan Nasi Jagung. <http://www.sragenkab.go.id/berita/berita.php?id=9269>. Diakses 8 April 2015.
- (2013). Pemkab Sragen Buka Pendaftaran Beasiswa Sintawati. <http://www.sragen.go.id/berita/berita.php?id=9366>. Diakses 28 Maret 2015.
- Gengaje, Aneesh., & Ramdhani, Feby. (2014). Implikasi Lokal. <http://unic-jakarta.org/2014/07/25/laporan-pembangunan-manusia-2014-peluncuran-global-implikasi-lokal>. Diakses pada 26 Okt 2015.

**KAMPUNG SIAGA BENCANA SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN
PENGURANGAN RISIKO BENCANA BERBASIS KOMUNITAS DI INDONESIA:
POLITIK PEMBANGUNAN DAN PARTISIPASI DALAM DISKURSUS
PEMBANGUNAN KEBENCANAAN**

***DISASTER-AWARE VILLAGE AS COMMUNITY-BASED DISASTER RISK REDUCTION
POLICY INSTRUMENT IN INDONESIA: POLITICS OF DEVELOPMENT AND
PARTICIPATION IN DISASTERS-DEVELOPMENT NEXUS DISCOURSE***

Muhammad Belanawane S.

Peneliti Puslitbang Kesos, Kementerian Sosial RI

Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur, Telp. (021) 8017146 Fax. (021) 8017126

E-mail: mbs010104@gmail.com

Diterima: 5 Januari 2015; Direvisi: 15 Januari 2016; Disetujui: 15 Januari 2016

Abstrak

“Berbasis-komunitas” merupakan ‘kesayangan’ baru dalam perbendaharaan pembangunan di dunia yang semakin mengglobal, dan saat ini seperangkat konsep dan model diskursif tersebut telah menyapu hampir seluruh lanskap pembangunan, tanpa terkecuali dalam bidang kebencanaan melalui apa yang disebut kerangka kerja pengurangan risiko bencana. Indonesia sebagai salah satu negara yang paling terdampak oleh bencana baik alam maupun buatan manusia, pun benar-benar merangkul inisiatif ini, tidak hanya secara legal-formal melalui peratifikasian agenda global dalam manajemen risiko bencana, tetapi juga hingga secara domestik mempraktikkannya melalui program berskala besar seperti Desa Tangguh Bencana (DTB) dan Kampung Siaga Bencana (KSB). Tulisan ini, dengan menggunakan studi kasus KSB, ingin mengargumentasikan bahwa inisiatif kebijakan ini merupakan bagian dari pergeseran paradigma yang lebih luas dalam pembangunan dari bentuk dipimpin-negara ke dipimpin-pasar yang sekarang telah semakin mengambil bentuknya di Indonesia setelah era-otoriter Orde Baru. Lebih jauh lagi, dengan mengeksplorasi teori dan praktik diskursus yang berkembang dalam bidang kajian titik temu pembangunan-bencana, seperti partisipasi, desentralisasi, komunitas, penulis menemukan bahwa terdapat kesalah-kaprahan reduksionis dan penyederhanaan yang melekat dan berlaku dalam memahami konsep-konsep yang sebenarnya sangat sarat-nilai ini pada ranah kebijakan kebencanaan di Indonesia. Akibatnya, dan ini menjadi temuan sekaligus rekomendasi sentral penelitian ini, karena dilatar-belakangi diskursus dan praktik kebijakan politis, aktivitas berbasis-komunitas menjadi diperlakukan sebagai hasil, bukan lagi menjadi fundamen bagi partisipasi masyarakat yaitu dengan memperlakukannya sebagai proses, dalam pengurangan risiko bencana.

Kata Kunci: *pengurangan risiko bencana, berbasis komunitas, agenda internasional, pembangunan, partisipasi, desentralisasi, governance, kampung siaga bencana.*

Abstract

Community-based is the new darling in the vast repertoire of development initiatives around our globalised world, and this discursive set of concepts and tools has swept away almost every developmental landscapes, including the field of disasters with its so-called disaster risk-reduction (DRR) frameworks. Indonesia, as one of the most potentially impacted countries in natural (and man-made) disaster, is embracing this new initiatives, not only juridically through the ratification of global agenda on disaster risk management, but also went as far as practising it nationally with scaling up programs such as Disaster-Resilient Village (DTB) and Disaster-Aware Village (KSB). This paper, using case study on KSB, argues that this policy initiative is part of a broader paradigm shift in development from state-led to market-led that is taking shape in post-Authoritarian Indonesia. Further more, by exploring theories and practices surrounding discourses of development-disaster nexus, such as participation, decentralization, community, the author

found that there is inherent and prevailing reductionist and oversimplification fallacies in understanding these value-laden concepts in policy realm of disasters in Indonesia. As a result, the argument is directed to the discourse and skewed practice of community-based activities, as an outcome, rather than to the fundamentals of people's participation, as a process, in disaster risk reduction.

Keywords: *disaster risk reduction, community-based, international agenda, development, participation, decentralization, governance, disaster-aware village.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang Kebencanaan di Indonesia

Indonesia merupakan negara yang diperhitungkan sebagai salah satu yang paling rentan bencana alam, dengan berbagai jenisnya, di dunia. Sebagai gambaran awal, sekitar 13 persen gunung berapi dunia ada di wilayah kepulauan Indonesia, dan seluruhnya berpotensi menimbulkan bencana alam dengan intensitas dan kekuatan yang berbeda-beda.

The 2010 Asia-Pacific Disaster Report menyatakan bahwa masyarakat di kawasan Asia Pasifik 4 kali lebih rentan terkena dampak bencana alam dibanding masyarakat di wilayah Afrika dan 25 kali lebih rentan daripada di Amerika Utara dan Eropa. Laporan PBB tersebut memeringkatkan Indonesia ke dalam peringkat 4 sebagai negara paling rentan terkena dampak bencana alam di Asia Pasifik. Laporan yang sama juga mengestimasi bahwa lebih dari 18 juta jiwa terkena dampak bencana alam di Indonesia, dari tahun 1980 sampai 2009. *The 2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* juga memberikan pemeringkatan yang fantastis untuk Indonesia pada level pengaruh bencana terhadap manusia peringkat 3 dari 153 untuk gempa bumi, dan 1 dari 265 negara untuk tsunami (Kuntjoro, I. dan Jamil, S. 2010).

Meskipun perkembangan manajemen bencana di Indonesia telah meningkat sejak bencana tsunami tahun 2004, berbagai bencana alam yang terjadi selanjutnya seolah-olah menunjukkan diperlukannya peningkatan

atau bahkan perubahan pendekatan yang lebih signifikan dalam manajemen bencana alam. Ini khususnya pada aspek sistem peringatan dini, kewaspadaan risiko bencana dan kecakapan manajemen bencana lokal. Sistem Peringatan Dini Tsunami Indonesia yang dimulai pada tahun 2005 pun masih dalam tahap awal pengembangan. Oleh karena itu menjadi jelas, walaupun relatif terjadi peningkatan inisiatif dan langkah-langkah yang diambil untuk menangani kerawanan bencana alam, kapasitas lokal dan resiliensi (ketahanan) masyarakat dianggap masih sangat kurang.

Pada masa lalu, berbagai kelompok baik itu pemerintah, swasta maupun organisasi masyarakat di Indonesia merespons bencana melalui operasi pertolongan bencana dan aktivitas kesiapan menghadapi bencana. Akan tetapi, mereka kemudian menyadari bahwa aktivitas-aktivitas ini tidaklah cukup sehingga dengan berjalannya waktu dikembangkanlah sebuah kerangka kerja pengurangan risiko dan manajemen bencana alam berbasis komunitas yang lebih komprehensif untuk mengarahkan pekerjaan mereka. Kerangka kerjanya itu sendiri memuat 3 fase penanganan bencana alam sekaligus, yaitu: kesiapan dan mitigasi; respons darurat bencana; dan, rehabilitasi dan pemulihan bencana. Tujuan utama kerangka kerja ini nantinya adalah, diklaim, untuk meningkatkan kapasitas dan sekaligus mengurangi kerawanan komunitas dalam menghadapi bahaya bencana alam di lingkungannya.

Mempertemukan Kebencanaan dan Pembangunan: Dialektika Kebijakan dan Konsep

Dalam konteks agenda kebijakan internasional, kebencanaan merupakan penghalang terbesar dalam mencapai pengurangan kemiskinan sebagaimana termaktub dalam *Millennium Development Goals* (MDGs) yang ditetapkan oleh Persatuan Bangsa Bangsa (PBB) dan berakhir pada tahun 2015 ini serta agenda kelanjutannya, *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang dimulai tahun 2015 ini juga. Oleh karena itu, mengurangi risiko bencana dan dampaknya telah menjadi isu pembangunan penting secara terpisah. Sejak *the United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) di Rio de Janeiro pada 1992, pengurangan risiko bencana telah ditemukan sebagai komponen integral pembangunan berkelanjutan (Chapter 3 dari Agenda 21). Karakteristik lintas-sektor dari pengurangan risiko bencana ini kemudian digaris bawahi lagi di tahun 2002 pada *World Summit on Sustainable Development* di Johannesburg.

Akhirnya, kesadaran politik global akan keterkaitan antara kebencanaan dengan pembangunan berkelanjutan mencapai titik kulminasinya dengan diratifikasinya *Hyogo Framework for Action* (HFA) 2005-2015. HFA adalah sebuah rencana 10 tahun yang diadopsi oleh 168 anggota PBB pada 2005, tidak lama setelah bencana Tsunami Aceh (lebih dikenal sebagai *the Indian Ocean tsunami*). HFA menjelaskan peran yang perlu dilakukan berbagai sektor, seperti komunitas, lembaga-lembaga donor, sektor swasta, dan termasuk pemerintah, untuk mengurangi kerugian-kerugian bencana. Ketika sebuah negara telah berkomitmen menyetujui dan menandatangani HFA, itu artinya pemerintah negara tersebut telah berjanji untuk mempromosikan dan melembagakan upaya-upaya pengurangan

risiko bencana tersebut dalam konteks pembangunan berkelanjutan.

Secara konseptual, bencana dan pembangunan dapat berada dalam satu ruangan yang sama jika kita dapat menerima premis bahwa terdapat interdependensi yang rekat antara risiko dan 'pembangunan' (Hewitt 1995, Morren 1983). Lebih jauh lagi, jika memang pembangunan berkelanjutan itu benar-benar ada, kebencanaan dapat menjadi ancaman hebat atasnya, atau tanda akan kegagalannya.

Secara akademik, relasi atau bahkan ketergantungan yang kuat antara kebencanaan dengan pembangunan pertama kali diungkap dalam kajian-kajian ekonom seperti Amartya Sen dalam persoalan kelaparan terutama di negara-negara Selatan setelah era Perang Dingin dan peran pembangunan pertanian dalam hubungannya dengan keamanan pangan global. Penelitian-penelitian penting ini telah menunjukkan bahwa kelaparan di masa modern bukanlah merupakan hasil dari kegagalan untuk meningkatkan produksi pangan sesuai dengan mulut yang akan diberi makan, bukan juga karena kekurangan absolut pangan karena kondisi ekonomi kaum papa yang kelaparan tersebut, bukan juga karena krisis jangka pendek yang diakibatkan oleh misalnya, kekeringan atau paceklik. Akan tetapi, orang miskin yang memang sejak awal kesulitan memenuhi kebutuhan pangan menjadi korban utama kelaparan karena kondisi (struktur) sosial dan ekonomi yang mencegah mereka mendapatkan akses kepada ketersediaan pangan (Dreze dan Sen 1990). Dengan demikian kelaparan berarti merupakan tipikal jenis kasus kebencanaan yang diciptakan oleh 'keterbelakangan' (underdevelopment) atau kondisi antitesis dari 'pembangunan' (Susman et al. 1983). Lebih jauh lagi, perubahan sosial yang berhubungan dengan 'pembangunan' adalah bagian dari permasalahan kelaparan ini. Di Afrika misalnya,

kelaparan telah diidentifikasi sebagai ‘harga dari pembangunan,’ peranan kekeringan yang jamak ditemui di sana menjadi diperparah dengan ‘perencanaan, penerapan teknologi yang tidak sesuai dan kelemahan administratif’ (Cuny 1983). Di India, paling tidak sejak 1850, kelaparan yang tadinya dianggap semata sebagai bencana alam kemudian diubah menjadi masalah sosial kaitannya dengan kemiskinan dan kelangkaan (Bhatia 1991). Dalam perkembangannya, kelaparan dan fenomena sejenis akan semakin diperuncing, bahkan dipicu, oleh gejolak sosial dan konflik bersenjata yang biasanya muncul di belakang tuntutan eksternal untuk memodernisasi (Bohle 1993), atau ringkasnya, ‘pembangunan’. Artinya, persoalan kelaparan yang menunjukkan betapa bencana tidak bisa lepas dari konstruksi sosial-ekonomi merupakan contoh yang dianggap bisa mewakili bencana lainnya, bukan kasus terisolir. Ia merupakan *rules* dan bukan sekedar *exception*.

Meskipun pembicaraan tulisan ini mengambil studi kasus pada masyarakat yang terpapar bencana gunung meletus, pandangan tentang kelaparan sebagai fundamen dasar menjadi penting untuk memahami perdebatan yang lebih umum mengenai kebencanaan dan pembangunan. Di satu sisi, kelaparan, paceklik dan sejumlah kejadian luar biasa yang mencerabut manusia dari habitat budaya dan sosialnya, adalah sumber pemiskinan dan kematian terbesar. Di sisi lain, seperti halnya bentuk bencana lainnya, itu semua adalah bencana yang secara stereotip diidentifikasi sebagai bencana alam atau kekuatan impersonal sosiobiologis, atau yang lebih dikenal dengan, ‘populasi’. Ini merupakan persoalan dan karakteristik umum dari diskursus kebencanaan, yaitu ketika seluruh jenis bencana direduksi sedemikian rupa menjadi sebatas persoalan ‘mekanisme alam’ yang kosong dari penetrasi kekuasaan dan campur tangan manusia.

Dalam pada itu, tulisan ini mendiskusikan agenda kebijakan kebencanaan yang sedang diimplementasikan oleh Kementerian Sosial melalui program nasional Kampung Siaga Bencana yang dimaksudkan sebagai upaya mempertemukan mitigasi bencana dengan pembangunan berkelanjutan yang bersandar pada sejumlah konsep kompleks seperti partisipasi, *governance*, perencanaan dan lain-lain. Ironinya, dari sekian dokumen kebijakan maupun praktik implementasinya di lapangan, kenyataan kompleksitas konsep yang coba diterapkan secara *top-down* ini sebenarnya tidak disadari (atau sengaja diabaikan?) semata untuk meraih output program yang ditargetkan. Permasalahan ini menjadi semakin menarik ketika ia ditempatkan dalam konteks pergeseran paradigma yang lebih luas dalam diskursus pembangunan dari bentuk dipimpin-negara ke dipimpin-pasar yang sekarang telah semakin mengambil bentuknya di Indonesia setelah era-otoriter Orde Baru.

Bagaimanapun nyatanya partisipasi itu, perlu disadari bahwa ada ‘kehidupan’ di belakang setiap wacana yang paling mendominasi sekalipun. Oleh karena itu, dalam bagian berikutnya penulis akan menganalisis dinamika di balik wacana reposisi keterlibatan masyarakat ke dalam pengarus-utamaan kebijakan-kebijakan pemerintah yang semakin besar dorongannya akhir-akhir ini. Di samping juga fakta bahwa Kampung Siaga Bencana itu sendiri merupakan salah satu representasi wacana tersebut di level kebijakan nasional. Dengan kata lain, melalui tinjauan konseptual ini, penulis ingin berargumen bahwa ada koherensi logis antara partisipasi dengan pergeseran pendekatan penanggulangan bencana melalui apa yang disebut ‘kerangka kerja pengurangan risiko bencana’ yang ingin dicapai melalui program Kampung Siaga Bencana ini.

Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan analisis tema. Tema yang akan dianalisis di sini adalah latar belakang kebijakan mulai dari agenda hingga kerangka kerja Internasional-nasional yang melatar-belakangi lahirnya program ‘Kampung Siaga Bencana’ yang diluncurkan oleh Direktorat Penanggulangan Bencana Alam, Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial, Kementerian Sosial RI sebagai semacam pilot project pemerintah dalam penanganan masalah kebencanaan dan manajemen pra, ketika, dan pasca bencana berbasis komunitas di Indonesia.

KSB adalah program yang telah diaplikasikan secara nasional meskipun peluncurannya sendiri baru diujicobakan sekitar 2 tahun lalu (Latief, 2012). Oleh karena itu, penelitian ini bukanlah penelitian evaluatif atau analisis implementasi, melainkan penelitian analisis kritis kebijakan yang nantinya dibutuhkan dalam manajemen kebencanaan berbasis partisipasi masyarakat yang akan diterapkan melalui program KSB ataupun program sejenis di masa depan.

Jenis bencana yang dimaksud dalam program dimaksud di sini adalah sebagaimana batasan yang diuraikan dalam UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1, Bencana Alam (1) gempa bumi, (2) tsunami, (3) gunung meletus, (4) banjir, (5) kekeringan, (6) angin topan, (7) tanah longsor; Bencana Non-Alam (8) gagal teknologi, (9) gagal modernisasi, (10) epidemi, (11) wabah penyakit; Bencana Sosial (12) konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, (13) teror. Secara konsep, batasan bencana akan lebih luas dan kompleks sebagaimana diuraikan dalam Kerangka Teoretik.

‘Berbasis masyarakat’ secara operasional-instrumental dalam konteks kebijakan artinya, jika program ini berhasil, ke depannya program ini akan menjadi ‘milik’ masyarakat dan pengelolaannya pun akan diserahkan kepada masyarakat. Pemerintah dalam hal ini hanya menginisiasi kebijakan melalui perencanaan, model pelaksanaan dan merancang proses monitoring dan evaluasi.

Data-data penelitian ini diperoleh melalui studi lapangan yang dilakukan pada tahun 2013 di Desa Umbulharjo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, Provinsi DI Yogyakarta dan data primer yang didapat dalam wawancara tidak terstruktur yang dilakukan beberapa kali setelahnya dengan pejabat yang berwenang di satuan kerja yang menangani kebencanaan di Kemensos. Selain itu, data sekunder didapatkan dari studi kepustakaan, baik itu literatur tentang kebencanaan-pembangunan, maupun peraturan, buku-buku petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan instansi serta lembaga teknis terkait yang menangani bencana alam di Kementerian Sosial secara khusus maupun dokumen kebijakan Pusat/ Daerah lainnya.

Kerangka Konseptual

Partisipasi dan Pembangunan Partisipatoris

Gagasan tentang partisipasi sipil berusia setua gagasan demokrasi itu sendiri; ia eksis pada banyak kebudayaan berbeda sepanjang sejarah umat manusia (Mansuri, G., and Rao, V. 2013: 20-25). Teori modern tentang partisipasi sendiri pertama kali diartikulasikan pada abad ke-18 oleh Jean-Jacques Rousseau, pengarang *The Social Contract*. Rousseau menjabarkan sebuah pandangan tentang demokrasi dimana warga yang dianggap setara berkumpul untuk membuat keputusan dalam cara yang saling bergantung dan disengaja, untuk menyingkap

apa yang Rousseau sebut “*the general will*” yaitu untuk membentuk sebuah kebijakan dimana keuntungan dan beban, hak dan tanggung-jawab dibagi secara sama rata (Pateman 1976). Ketika itu Rousseau sedang dalam pencarian akan sebuah pandangan tentang kemajuan manusia dimana komunitas dan keterhubungan dapat melengkapi perumusan Abad Enlightenment tentang kebebasan individu, dan bahwa jiwa manusia adalah lebih penting dari ilmu pengetahuan (Damrosch 2007). Bagi Rousseau, partisipasi lebih dari sekedar sebuah metode pembuatan keputusan. Ia adalah sebuah proses yang dengannya seorang individu mengembangkan empati untuk sudut pandang lain dan belajar untuk menerima kepentingan publik dalam rangka meraih kooperasi. Oleh karenanya partisipasi berfungsi sebagai fungsi edukatif yang penting: individu belajar bagaimana untuk menjadi (bagian dari) penduduk publik dan anggota komunitas (dalam) mengembangkan rasa memiliki. Rousseau mengaitkan gagasan partisipasi dengan perkembangan kehidupan sipil sebuah gagasan yang memiliki pengaruh luas dalam pemikiran politik pada masa-masa berikutnya.

Di antara banyak filsuf abad 19 yang mengikuti pemikiran ini, mungkin yang paling dikenal adalah John Stuart Mill (1859, 1879), yang menggaris-bawahi nilai edukatif partisipasi. Dipengaruhi oleh tulisan Alexis de Tocqueville dalam *Democracy in America* (1838) yang memuji-muji institusi politik lokal di Amerika Serikat dan semangat demokrasi partisipatoris yang ia bina, Mill menjadi sangat skeptis terhadap bentuk pemerintahan yang tersentralisasi. Sikap skeptisnya menyebabkan ia untuk berargumen bahwa partisipasi dalam pemerintah nasional tidak banyak berguna jika warga tidak siap untuk berpartisipasi di tingkat lokal.

Mill mengaplikasikan logika ini untuk pengertian partisipasi dalam industri, dimana, ia berargumen, manajemen kolektif dapat menyebabkan individu-individu menilai kepentingan publik di atas kepentingan individu. Pandangan Mill tentang masyarakat partisipatoris diambil alih lagi oleh G.D.H. Cole, Henry Maine dan filsuf lain (dikenal sebagai Pluralists English), yang menolak gagasan negara yang terpusat dan berargumen bahwa “kebebasan individu akan dapat diwujudkan di dalam kelompok dan asosiasi yang membentuk tatanan masyarakat sipil modern” (Mantena 2009).

Henry Maine adalah sosok dengan relevansi penting bagi pemikiran pembangunan kontemporer. Dikirim ke India salah satu daerah koloni Inggris terbesar pada masa kolonialisme untuk memberi masukan ke Kerajaan Inggris dalam persoalan-persoalan legal, dia menjumpai beberapa temuan oleh pemerintah kolonial Inggris ketika itu tentang berkembangnya sistem adat pemerintahan otonom desa di India yang memiliki sekian banyak karakteristik demokrasi partisipatoris. “Data-data” ini menuntunnya untuk mengartikulasikan sebuah teori tentang komunitas desa sebagai alternatif dari negara terpusat (Maine 1876 melalui Mansuri and Rao 2013). Dalam pandangan Maine, komunitas desa yang dipimpin oleh dewan tetua (panchayat), tidaklah tunduk pada seperangkat hukum yang diartikulasikan dari atas tetapi memiliki struktur pengaturan dan legal yang lebih cair yang menyesuaikan dengan kondisi yang berubah sambil tetap menjaga kepatuhan yang tegas akan adat tradisional (Mantena 2009).

Pembangunan komunitas dan desentralisasi pemerintahan oleh karenanya memiliki sejarah intelektual yang serupa, beranjak dari anggapan tentang partisipasi yang memiliki sekaligus nilai instrinsik (substansif) maupun instrumental

(teknis). Maine percaya bahwa partisipasi dalam pembuatan keputusan membuat individu menjadi warga publik dengan melatih mereka untuk berpikir dalam konteks barang publik ketimbang sekedar kepentingan privat; ia membangun kapasitas untuk aksi kolektif dan apa yang oleh teoretikus sosial modern sebut “agency”. Partisipasi juga memiliki nilai instrumental dalam mengembangkan kemampuan penduduk untuk menuntut tanggung-jawab Negara dan pasar, serta untuk mempengaruhi keputusan-keputusan yang menyangkut kehidupan mereka. Dalam perkembangan konseptualnya, muncul dua bentuk partisipasi: partisipasi dalam pengertian Rousseau dalam rangka membangun identitas kolektif; dan partisipasi dalam pengertian untuk memilih pemerintah yang representatif.

Rousseau, Mill, dan Maine sama-sama memiliki pengaruh yang penting pada pemikiran kolonial, dan ini terlihat dalam evolusi konseptual maupun kebijakan partisipasi di sejumlah wilayah kolonial besar, baik itu jajahan Inggris, Perancis maupun Spanyol-Portugis.

Ketika perhatian lembaga donor pada pembangunan partisipatoris lokal memudar, justru muncul ketertarikan baru di antara para akademisi dan pemikir radikal. Paling berpengaruh di antaranya adalah dengan dipublikasikannya tulisan Frantz Fanon, *The Wretched of the Earth* (1961) dan Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (1970). Karya Fanon, yang ketika itu dituduh memprovokasi pembacanya pada kekerasan, lahir karena frustrasi mendalam akan rasisme, penyiksaan dan nafsu balas dendam pada pemerintah kolonial Perancis di Aljazair. Dalam *The Wretched of the Earth*, ia mengeritik imperialisme dan nasionalisme serta menyerukan redistribusi

kekayaan dan teknologi yang dianggap terlalu berorientasi pada rezim kekuasaan untuk dialihkan ke orang-orang miskin.

Freire dipengaruhi oleh Fanon dan para ideolog kebebasan di Brasil. Komitmen hidupnya yang dihabiskan untuk pendidikan membantunya dalam mengeksplorasi cara-cara agar kaum tertindas dapat mengatasi ketidakberdayaan dan keterkungkungan mereka. Dalam *Pedagogy of the Oppressed*, dia menekankan pentingnya mengembangkan sistem pendidikan yang lebih “dialogis”, mengakar pada pengalaman hidup siswa, dan yang menghargai kelokalan serta variasi jenis pengetahuan. Pendidikan seperti ini menjadi alat penyadaran total (*conscientization*¹) untuk penduduk yang buta huruf dan tertindas. Sebagai akibatnya, Freire mendesak sebuah model pendidikan yang tidak menganggap pikiran siswa sebagai apa yang ia sebut tabula rasa (kertas kosong). Sebaliknya, peran pendidikan adalah untuk membuat siswa lebih sadar-diri dan sensitif pada posisi mereka dan pada posisi orang lain sebuah tema yang sangat mirip dengan gagasan Rousseau tentang ‘*the general will*’ kehendak umum (Mansuri, G., and Rao, V. 2013).

Kata ‘partisipasi’ dan ‘partisipatoris’ dalam konteks kebijakan muncul pertama kali sebagai jargon pembangunan pada era 1950 hingga 1960an. Para aktivis dan pekerja lapangan sosial ketika itu, yang setelah sebelumnya ikut arus pembangunan dalam harapan agar mereka dapat menolong kaum tertindas, justru dihadapkan dengan realitas yang sama sekali berbeda dari ekspektasi mereka sebelumnya, terlebih setelah menyebarnya paham Fanonian dan Freireian. Hal ini membuat mereka menyimpulkan bahwa kegagalan hasil proyek-proyek pembangunan adalah disebabkan oleh

1. Sebuah konsep dalam ilmu sosial yang bertolak dari *Marxist critical theory* yang fokus pada pencapaian sebuah pemahaman mendalam akan dunia, yang memungkinkan adanya persepsi dan keterpaparan akan kontradiksi sosial-politik yang dirasakan seseorang.

masyarakat yang ‘hendak dibangun’ itu sendiri justru dipisahkan dari seluruh proses desain, formulasi dan implementasi proyek-proyek tadi. Ketika semakin tumbuh, merekapun mulai memperjuangkan berakhirnya strategi pembangunan ‘top-down’ dan juga mentahbiskan metode interaksi partisipasi-partisipatoris sebagai dimensi fundamental dalam pembangunan.

Di sisi lain, pemapanan pembangunan kemudian diwajibkan, beberapa tahun kemudian, untuk mengenali dan merespons krisis struktural ketika itu. Para donor maupun pemerintahan negara penerima menyaksikan fakta bahwa miliaran Dollar yang dihabiskan untuk program-program pembangunan telah gagal untuk menghasilkan tujuan yang diharapkan, seringkali justru makin menambah persoalan. Bahkan McNamara, Presiden Bank Dunia ketika itu, pada 1973 harus mengakui bahwa ‘pertumbuhan belum [tidak] dapat menggapai orang miskin secara sepantasnya’. Dalam pandangannya, pertumbuhan telah disertai dengan ‘maldistribusi pendapatan yang lebih besar di banyak negara berkembang’. (Rahnema 1995: 128).

Mengikuti rekomendasi dari banyak ahli mereka sendiri, sejumlah besar organisasi bantuan internasional menyetujui bahwa program-program pembangunan telah menjadi sedemikian centang-perenang karena ‘meninggalkan orang’. Ditemukan bahwa, justru setiap kali orang lokal dilibatkan, dan berpartisipasi secara aktif di dalam program-program tersebut, dengan sumber daya yang jauh lebih kecil dapat meraih hasil lebih besar, meskipun hanya dalam artian finansial.

Diskursus partisipatoris dalam pembangunan, sebagaimana dipaparkan Nelson dan Wright, “pada tahun 1980an mulai tumbuh diskusi tentang mengapa 30 tahun bentuk

pembangunan yang konvensional, teknokratik dan top-down tidak berhasil” (1995: 4). Bahkan, pertumbuhan kekinian aktivitas partisipatoris dalam pembangunan dapat dilihat sebagai gelombang ketiga partisipasi sejak 1945 (Nelson and Wright 1995, White 1999). Gelombang pertama, gerakan ‘*community development*’ yang secara umum berguguran pada awal 1960an, yang memiliki akar sejarah pada aktivitas kesejahteraan kolonial praperang yang dilakukan pemerintah Inggris dan Perancis dan mendapat dukungan dari Amerika Serikat ketika itu. Gelombang kedua, pada dekade 1970an diasosiasikan dengan pergeseran sistem bantuan oleh PBB yang dengan gencar didorong secara global saat itu, dimana terdapat perubahan pendekatan ke kebutuhan dasar (*basic needs*) dan meningkatnya perhatian pada pembangunan desa. Sayangnya gelombang kedua dianggap lebih condong ke retorika ketimbang praktik riil. Gelombang ketiga, yang mengambil momentum pada 1980an, diawali oleh upaya terencana banyak lembaga donor bilateral mengadopsi teknik partisipatoris dan meningkatnya kue bantuan yang disalurkan melalui LSM ketika itu. Pada 1990an gelombang ketiga ini turut melanda Bank Dunia, terutama dengan dibentuknya *Learning Group on Participatory Development* pada 1990, lalu publikasian *Participatory Source Book* (World Bank, 1995) dan sejumlah aktivitas partisipatoris yang dihubungkan dengan assessment kemiskinan yang akhirnya menempatkan Bank Dunia ke panggung utama dalam perdebatan partisipasi. Sejak itu, partisipasi telah menjadi bagian yang penting dalam retorika pembangunan pada hampir semua lembaga bantuan, termasuk pemerintahan.

Tipologi Partisipasi

Partisipasi yang digunakan sebagai kerangka berpikir dalam tulisan ini menggunakan tipologi

yang dibagi menjadi dua: organik dan induktif. Upaya mencapai *participatory governance* dan membangun kapasitas sipil secara historis selalu merupakan mekanisme organik ketimbang sebuah proses yang dipimpin negara. Partisipasi organik biasanya disetir oleh gerakan sosial yang bertujuan untuk melawan pihak-pihak penguasa dalam lingkungan pemerintahan maupun swasta dan meningkatkan bekerjanya mekanisme ini melalui proses akomodasi hingga konfrontasi dan konflik. Proses ini seringkali efektif karena ia muncul secara alamiah, biasanya memanfaatkan perubahan politik negara dan dipimpin oleh figur karismatik yang dapat memobilisasi massa untuk menyalurkan aspirasi terhadap kepentingan mereka hingga mengeksploitasi peluang politik. Pergerakan sosial menuntut perubahan dengan melawan situasi yang mereka anggap tidak dapat dipertahankan; mereka dapat mencapai tujuan ketika mereka dapat mempengaruhi proses politik atau menggapai kekuatan politik. Mereka melibatkan diri dalam proses yang disebut Mansuri dan Rao (2013) dengan ‘penghancuran kreatif.’

Partisipasi organik, adalah sebuah proses yang diinisiasi kelompok sipil yang bergerak di luar bahkan berposisi dengan pemerintah. Ia merupakan istilah yang luas yang mencakup berbagai jenis aktivitas-ekspresi sipil. Termasuk pergerakan sosial yang berjuang untuk mendapatkan hak ekspresi demokratis dan hak atas kaum tertindas, seperti gerakan anti-apartheid di Afrika Selatan. Ia juga termasuk upaya untuk membangun organisasi berbasis-keanggotaan untuk meningkatkan mata pencaharian dan standar hidup, seperti Grameen Bank di Bangladesh atau *Self-Employed Women's Association* di India. Partisipasi organik juga mencakup pergerakan buruh yang membentuk asosiasi pekerja dan dagang yang dibentuk untuk melindungi dan mewakili kepentingan industri tertentu.

Partisipasi induktif, sebaliknya, merujuk pada partisipasi yang dipromosikan melalui kebijakan negara dan diimplementasikan oleh birokrasi (termasuk dalam kategori ini adalah lembaga-lembaga bilateral dan multilateral, yang biasanya juga beroperasi dengan izin negara yang berdaulat). Partisipasi induktif datang dalam dua bentuk: desentralisasi dan pembangunan berbasis komunitas.

Perbedaan penting antara partisipasi organik dan induktif adalah bahwa institusi yang kuat secara ekstrinsik mempromosikan partisipasi induktif, biasanya hanya dengan cara yang mempengaruhi sejumlah besar masyarakat pada waktu yang sama. Sebaliknya, partisipasi organik secara intrinsik didorong oleh aktor lokal yang ingin mengubah.

Governance

Perubahan paradigma dalam praktik pembangunan selama tiga dekade terakhir, dari *state-led* (dikomando pemerintah/berorientasi negara) ke *market-led* (berorientasi pasar) telah menyapu lanskap kebijakan publik di banyak negara, tidak terkecuali di Indonesia. Ini artinya, pemerintah tidak lagi menangani permasalahan-permasalahan pembangunan masyarakat dari hulu ke hilir, tetapi adanya keterlibatan/partisipasi aktif masyarakat-komunitas akan penentuan dan pengelolaan permasalahan dan potensi yang ada pada mereka. Ini tentunya menimbulkan tidak hanya representasi aspirasi masyarakat di akar rumput lebih terlihat (*bottom-up*), tetapi juga membuka peluang dan kemungkinan pemberdayaan masyarakat yang sangat luas.

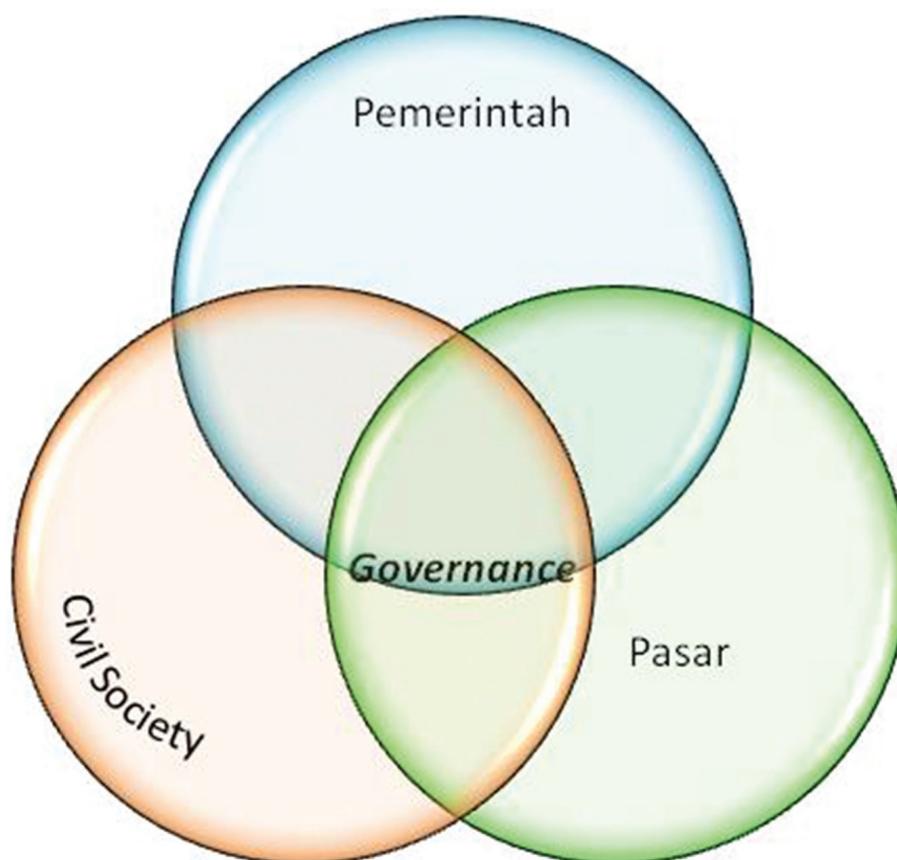
Pergeseran paradigma pembangunan masyarakat dari Tata Pemerintahan ke *Governance* ini, dalam ranah kajian administrasi publik, politik-ekonomi internasional dan antropologi-sosiologi kebijakan, telah menjadi jargon yang secara jamak dikenal dalam wacana

sosial dan politik. Latar belakang pergeseran ini bisa ditelusuri melalui pudarnya paham Negara Kesejahteraan (*welfare state*), semakin mengglobalnya ideologi neoliberalisme dan pasar bebas, dan menguatnya gelombang demokrasi selama beberapa dekade terakhir yang kesemuanya dapat dilihat sebagai sumber-sumber utama mengapa dibutuhkan model baru dalam pembangunan dan pengembangan masyarakat.

Terlepas dari sumber-sumber utama tersebut, terdapat fenomena sosial-politik berupa gerakan-gerakan sosial baru dan *civil society* terutama di negara-negara Afrika, Eropa Timur, Amerika Latin dan Asia yang secara signifikan ikut menekan munculnya model baru tentang bagaimana masyarakat itu harus/perlu diatur. Konsekuensinya, banyak proyek-proyek baru dilakukan oleh pemerintah, baik di negara

maju maupun negara berkembang, untuk bukan saja meningkatkan partisipasi atau keterlibatan publik, namun juga menjadikan partisipasi-keterlibatan itu sebagai sentral dalam arah pengambilan kebijakan.

Menurut Setiyanto (2007, VII(1): 25), istilah *governance* (kepemerintahan), meskipun terdapat pengkategorisasian yang berbeda-beda dari sejumlah besar ahli, dapat dikarakteristikkan menjadi sebagai berikut: (1) mode pengaturan masyarakat; (2) melibatkan multi-aktor dalam keberagaman bentuk dan perannya di dalam jaringan masing-masing; (3) sebagai sebuah hasil dari berubahnya realitas politik lokal maupun internasional; dan, (4) dalam rangka untuk mendapatkan proses yang lebih baik dalam pencapaian tujuan-tujuan bersama.



Gambar 1. Posisi Kepemerintahan (*Governance*) dalam 3 domain besar kehidupan bernegara (Pemerintah, *Civil Society*, Pasar)

Sumber: Setiyanto, 2007: 26.

Gambar 1 menunjukkan bahwa *governance* dibentuk oleh tiga domain yang masing-masingnya memiliki karakteristik khas. Secara normatif, lingkaran yang memiliki ukuran sama ini mewakili kekuasaan setara dari setiap domain sehingga *governance* adalah arena segitiga elips yang merupakan irisan dari kekuasaan yang dikontestasikan di antara pemerintah, pasar, dan masyarakat sipil (*civil society*) tersebut. Bagaimanapun, karena *governance* itu sendiri lebih fokus pada apa yang terjadi ketimbang apa yang seharusnya terjadi, lingkaran yang merepresentasikan kekuasaan akan berbeda menurut konteks waktu dan ruangnya. Oleh karena itu, *governance* sebagai mode/cara dalam memerintah/mengatur masyarakat memungkinkan keterlibatan-partisipasi berbagai aktor yang dalam sebagian kasus akan memiliki batasan yang kabur.

Di sisi lain, ketiga lingkaran ini secara jelas merepresentasikan bahwa setiap domain memiliki karakteristik masing-masing seperti rasio (logika berpikir), norma, dan logika bertindak. Sebagai contoh, Gambar 1 menunjukkan bahwa terdapat irisan (*intersection*) antara misalnya, pasar dengan masyarakat sipil, atau masyarakat sipil dengan pemerintah, atau juga pemerintah dengan pasar. Irisan-irisan tadi bisa saja mewakili misalnya, sebuah perusahaan pemerintah yang fokus pada pengumpulan pendapatan pemerintah tetapi berjalan sebagaimana layaknya perusahaan swasta manapun yang *profit-oriented*. Lalu yang kedua, dapat menggambarkan permisalan tentang organisasi masyarakat (ormas) yang menyediakan jasa layanan air bersih tetapi mereka juga beroperasi sebagai penyedia air bersih swasta atau bahwa sebenarnya mereka dibiayai oleh pemerintah, dan seterusnya dari sekian banyak kemungkinan yang menggaris-bawahi ketidakstabilan atau bahkan ambiguitas kekuasaan yang dipraktikkan dalam *governance*.

Oleh karena itu, proses interaktif di antara ketiga domain ini tidak dapat begitu saja direduksi pemaknaannya hanya sebagai proses kolaborasi (atau kita sering menyebutnya, 'sinergitas lintas-sektor'), tetapi juga sebagai proses kompetisi di antara para aktor di mana hubungan-hubungan kekuasaan di antara mereka akan mewarnai penampilan maupun output dari persinggungan di antara mereka.

Persoalan lainnya adalah, apakah kemudian peranan pihak-pihak lain (masyarakat sipil dan pasar/swasta) di luar pemerintah dalam memerintah/mengatur kehidupan masyarakat betul-betul disengaja atau terjadi dengan sendirinya tanpa perencanaan (*organic versus induced governance/participation*)? Dalam banyak negara berkembang, ketika segala sesuatunya seperti diregulasikan, keterlibatan pihak lain lain dalam proses pemerintahan sebenarnya diciptakan, atau paling tidak diketahui oleh pemerintah sehingga meskipun tidak berada di bawah kekuasaan langsung pemerintah, pada taraf-taraf tertentu ia bisa dikontrol oleh pemerintah. (2007, VII(1): 26-27).

Kebencanaan

Pandangan teknokratik utama terhadap bencana alam mulai muncul dan dominan di tahun 1990an. Hal ini paling terlihat pada agenda-agenda PBB dan sejumlah inisiatif global seperti dekade pengurangan bencana alam (UNDRO 1990). Proposal kunci dari inisiatif tersebut seperti dinyatakan sebagai berikut (Eighth World Conference on Earthquake Engineering 1984, melalui Hewitt 1995),

“Strategies for cooperative worldwide endeavours in the collection, dissemination, and application of existing knowledge in loss-reduction measures; the identification of gaps in knowledge and the initiation of

new research to fill them; the acceleration of continuing research that can yield additional insight into the physical processes of natural disasters; and transfer of technology.”

Dalam rumusan lanjutan, tujuan yang dipublikasikan dari IDNHR (*International Decade for Natural Hazards Reduction*) adalah untuk ‘mengurangi kerugian kehilangan jiwa, kerusakan properti, dan gangguan sosial-ekonomi dari bencana alam.’ Ini dapat dicapai melalui ‘penelitian kerjasama, proyek uji coba, diseminasi informasi, asistensi teknis, transfer teknologi, dan pendidikan-pelatihan.’ Aktivitas ini ‘akan disesuaikan dengan bencana dan lokasi spesifik yang mengizinkan adanya diversitas budaya dan ekonomi’ (Hewitt 1995). Tujuan-tujuan ini mungkin sepenuhnya terpuji, namun asumsi-asumsi tentang bencana di belakang strategi, kewajaran dan kemungkinan keberhasilan/kegagalan prioritas dan aktivitas dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut yang dapat kita dipertanyakan. Ia jelas bersandar pada sejumlah pernyataan tegas tentang apa yang ‘Kami’ (pihak eksternal yang hendak mengubah) seharusnya tahu, dan dapat atau butuhkan untuk dilakukan. Pada prinsipnya, ia menegaskan kembali suatu visi top-down, teknokratik dan keahlian Barat yang merupakan logika modernisme yang dijual pembangunan. Logika yang menggaris-bawahi inisiatif ini adalah bagaimana keahlian Negara maju dapat digunakan dan diteruskan ke pemerintah dan program (‘Dunia Ketiga’) lainnya, dan untuk melatih ‘manajer bencana’ di negara lain itu. Ini kemudian diperlakukan sebagai narasi atas kemajuan atau peningkatan yang diasumsikan paling baik atau bahkan terbaik dalam transparansi dan efektivitas, betapapun acuh tak acuhnya ia pada konteks sosial dan ekologis, pada sumber-sumber kerentanan yang mayoritasnya sosial dan pada bagaimana hubungannya dengan ‘pembangunan’.

Ironisnya di lapangan, pendekatan teknokratik dan inisiatif-inisiatif berteknologi tinggi yang sepertinya ia tuntut ini, sering kali lebih merupakan bagian dari permasalahan ketimbang solusi terhadap peningkatan kuantitas dan pergeseran jalur bencana yang semula menginspirasi dirumuskannya protokol-protokol tadi. Sebelumnya, pendekatan teknokratik telah dihubungkan sebagai sebab kegagalan program kebencanaan, bahkan di kasus-kasus besar di negara-negara maju dimana pengeluarannya sangat besar. Sayangnya, ‘kegagalan’ tersebut hampir selalu dilihat sebagai akibat dari kekurang-layanan organisasi dan komitmen bukan sebab lain yang lebih struktural. Fakta ini menjadi semakin problematik jika kita mengingat bahwa IDNHR dan agenda Internasional sejenis akan lebih mungkin untuk menghadapi sumber daya yang terbatas, dalam lingkungan implementasi kebijakan yang kurang kondusif, misalnya dalam situasi hutang negara yang besar dan krisis ekonomi global (Mitchell, J.K. 1988). Akan tetapi bagaimanapun permasalahan pada pilihan perspektif, epistemologi dan pengaturan organisasional masih belum seberapa dibanding dengan apa yang oleh inisiatif-inisiatif kebijakan itu tangkap dan gagal tangkap mengenai bencana.

PEMBAHASAN

Agenda Kebijakan Kebencanaan Internasional dan Regional dan Pengaruhnya di Indonesia

Meningkatnya intensitas bencana alam di Indonesia, baik dari segi besaran maupun frekuensinya, telah menyadarkan banyak pihak, khususnya masyarakat sipil (terkadang dicampur-adukkan dengan istilah NGO/LSM) untuk mengimplementasikan kegiatan-kegiatan tanggap darurat untuk masyarakat yang terkena dampak langsung bencana. Program-program ini biasanya lebih banyak difokuskan pada

pemulihan pasca-bencana untuk penanganan kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, dan tempat pengungsian sementara. Pihak-pihak organisasi kemasyarakatan ini, biasanya akan membuat semacam gudang-gudang (*buffer stock*) untuk menampung kebutuhan-kebutuhan tadi sehingga dapat segera didistribusikan begitu bencana menimpa di lingkungan masyarakat tempat mereka tinggal.

Sungguhpun demikian, pihak-pihak ini nampaknya memahami bahwa kegiatan-kegiatan seperti ini tidaklah cukup. Ada semacam kesadaran kolektif yang terbangun di tingkat akar rumput masyarakat bahwa para warga dan keluarga perlu dipersiapkan untuk menghadapi keganasan bencana alam yang seringkali datang tiba-tiba. Melalui pengaruh agenda Internasional dan upaya tak kenal lelah berbagai pihak, mulai dari akademisi, ormas, tokoh masyarakat, dan LSM yang bergerak di bidang lingkungan hidup, akhirnya pemerintah Indonesia melalui DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Kedua peraturan perundang-undangan ini pada dasarnya merupakan langkah penting menuju operasionalisasi visi pengurangan risiko dan manajemen bencana berbasis masyarakat/komunitas sebagai sebuah proses dimana komunitas rentan bencana dilibatkan secara aktif dalam identifikasi, analisis, penanganan, monitoring-evaluasi risiko bencana dalam rangka mengurangi kerentanan sekaligus meningkatkan kapasitas mereka. Bahkan secara ambisius, upaya untuk memosisikan masyarakat di tengah-tengah pengambilan keputusan dan implementasi seluruh aktivitas pengurangan risiko dan manajemen bencana.

Secara umum, kerangka kerja pengurangan risiko dan manajemen bencana menemukenali tiga tahapan intervensi: prabencana; saat bencana; dan pascabencana. Tahapan intervensi prabencana secara garis besar menyangkut persoalan kesiapsiagaan dan aktivitas mitigasi; intervensi pada saat bencana menyangkut tahapan tanggap darurat; sementara aktivitas pascabencana berkenaan dengan rehabilitasi dan pemulihan. Seluruh dari aktivitas ini akan mengantarkan pada peningkatan kapasitas masyarakat dan diharapkan dapat mengurangi kerentanan mereka terhadap bencana.

Peraturan perundang-undangan ini juga berarti sebuah produk kebijakan publik tentang komitmen Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi atau mematuhi sejumlah hukum dan protokol internasional menyangkut kebencanaan yang telah disepakati oleh banyak negara.

Kerangka Kerja Agenda Kebijakan Internasional dalam Pengurangan Risiko Bencana yang Mengadopsi Diskursus Penggabungan Kebencanaan-Pembangunan

Dalam konteks menjelaskan bagaimana isu kebencanaan dan pembangunan diwacanakan dalam agenda kebijakan internasional, terdapat setidaknya tiga framework yang menurut penulis paling relevan dalam menjelaskan pengaruhnya pada kebijakan kebencanaan partisipatoris yang mulai marak di Indonesia:

a. Hyogo Framework for Action (HFA)

HFA telah mengidentifikasi lima aksi prioritas, bersama dengan prinsip-prinsip petunjuk untuk mencapai ketahanan (resiliensi) terhadap bencana, antara lain sebagai berikut (UNISDR, 2007):

Aksi Prioritas 1: Memastikan bahwa pengurangan risiko bencana merupakan prioritas nasional dan lokal dengan

basis institusional yang kuat sebagai implementasinya. Negara-negara yang mengembangkan kerangka kerja politik, legislatif, dan institusional untuk pengurangan risiko bencana, serta yang mampu mengembangkan dan melacak kemajuan-kemajuan yang telah dicapainya melalui indikator-indikator yang spesifik dan terukur, memiliki kapasitas yang lebih besar untuk mengelola risiko dan meraih konsensus yang luas dalam rangka mewujudkan keterlibatan dan keserasian dengan ukuran-ukuran pengurangan risiko bencana di seluruh sektor masyarakat.

Aksi Prioritas 2: Mengidentifikasi, mengenali, dan memonitor risiko bencana dan meningkatkan ketanggapdaruratan. Titik awal dalam rangka mengurangi risiko bencana dan mempromosikan budaya resiliensi bencana terletak pada pengetahuan bahayanya, serta kerentanan fisik, sosial, ekonomi, dan lingkungan terhadap bencana yang akan dihadapi masyarakat. Selain juga pada bentuk-bentuk perubahan tingkat bahaya dan kerentanan pada jangka pendek maupun panjang, yang mesti diikuti oleh aksi yang ditempuh dengan berlandaskan pada pengetahuan itu.

Aksi Prioritas 3: Menggunakan pengetahuan, inovasi, dan pendidikan untuk membangun budaya aman dan resilien pada semua level. Risiko bencana dapat secara mendasar dikurangi jika masyarakat memiliki bekal informasi (*well informed*) dan motivasi yang baik menuju budaya pencegahan dan resiliensi bencana, yang pada gilirannya membutuhkan pengumpulan, pengompilasian dan pendiseminasian pengetahuan dan informasi yang relevan terhadap bahaya, kerentanan dan kapasitas (terhadap bencana).

Aksi Prioritas 4: Mengurangi faktor-faktor yang menggarisbawahi risiko bencana. Risiko bencana terkait dengan kondisi sosial, ekonomi, lingkungan dan penggunaan lahan yang berubah. Di samping tentunya dampak dari bahaya yang berhubungan dengan kejadian-kejadian geologis, keragaman cuaca, air, iklim, dan perubahan iklim, yang kesemuanya ini harus menjadi perhatian khusus dalam perencanaan-program pembangunan lintas-sektor (prabencana), sebagaimana halnya dalam situasi pascabencana.

Aksi Prioritas 5: Menkuatkan kesiapsiagaan bencana dalam rangka terciptanya respons bencana yang efektif pada semua level. Pada saat bencana terjadi, dampak dan kerugian dapat secara substansial dikurangi jika pihak pemerintah, individu dan komunitas di lingkungan rawan bahaya bencana telah siap (*well prepared*) dan siap untuk bertindakserta telah dilengkapi dengan pengetahuan dan kapasitas yang efektif bagi manajemen bencana.

b. ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)

The ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) diratifikasi oleh sepuluh negara anggota ASEAN pada Juli 2005 dan mulai berlaku sejak 24 Desember 2009. Persetujuan ini merupakan instrumen tindak lanjut pertama HFA di dunia. Melalui visi untuk mencapai “*disaster resilient nations and safer communities in the ASEAN region by 2015*”, AADMER menargetkan untuk secara substansial mengurangi korban jiwa.

AADMER memiliki tiga tujuan utama (Reyes, 2010):

- meningkatkan kapasitas negara-negara ASEAN untuk assessment risiko bencana regional melalui aktivitas tanggap darurat regional dan monitoring berkelanjutan untuk respons bencana yang target dan aktivitas-aktivitas perbaikannya jelas;
- membantu negara anggotanya dalam pengarusutamaan (*mainstreaming*) pengurangan risiko bencana ke dalam kebijakan pembangunan nasional, membantu terwujudnya rencana dan program sektoral dalam memformulasi dan mengimplementasikan ukuran-ukuran pengurangan risiko bencana yang dapat menghubungkan adaptasi perubahan iklim dengan sektor-sektor kunci dalam rangka memastikan pembangunan berkelanjutan;
- dan, memperkuat kesiap-siagaan bencana para negara anggota sekaligus meningkatkan responsivitas ASEAN terhadap bencana-bencana besar dengan sikap yang kolektif, cepat, handal dan sesuai dengan standar kemanusiaan melalui prosedur-mekanisme operasional baku serta mobilisasi sumberdaya yang tanggap.

c. Millennium Development Goals (MDGs)

Menurut naratif yang diciptakan dalam MDGs, koherensi pembangunan secara konseptual dibangun di atas kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) mereka. Ini berarti, Negara bukan hanya wajib menjaga ‘pertumbuhan ekonomi’ yang ia sendiri merupakan naratif ‘Pembangunan’ yang

diciptakan dalam masyarakat global dengan pengaruh filsafat modernisme-positivistik Barat yang kuat², tetapi juga keadaan sosial dan ekonomi yang dapat membuat penduduknya memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya. Dari sini, tentu saja kita bisa langsung memahami bahwa MDGs dan logika yang mendasarinya diambil dari konsepsi human development.

Pendekatan pembangunan manusia adalah sebuah gagasan tentang upaya mengembangkan kekayaan hidup manusia, ketimbang kekayaan ekonomi yang manusia itu hidup di dalamnya. Ia merupakan pendekatan yang fokus pada manusia dan peluang serta pilihan mereka. Sebelum MDGs lahir, PBB melalui *United Nations Development Program* (UNDP) di bawah supervisi sejumlah ekonom yang dipimpin Mahbub Al-Haq dan dibantu oleh ekonom peraih nobel Amartya Sen telah meluncurkan *Human Development Index* (HDI) secara tahunan sejak tahun 1990 yang memperkenalkan gagasan pembangunan manusia sebagai alat ukur untuk mengukur keberhasilan pembangunan negara-negara seluruh dunia.

MDGs mengombinasikan pendekatan berbasis hak yang diperkenalkan dengan dipublikasikannya *Human Development Report* dengan pendekatan penguantifikasian pembangunan manusia dalam *Human Development Index* yang keduanya dikeluarkan UNDP. HDI berfungsi sebagai target pembangunan yang harus dicapai oleh

2. Dengan menelusuri sejarah ‘Pembangunan’, kita dapat memahami kompleksitas asal-muasal makna pembangunan yang akhirnya menjadi ‘seragam’ pada akhir masa kolonial yaitu dengan berakhirnya Perang Dunia Ke-2. Menurut Castoriadis (1991: 186), ‘Pembangunan’ datang untuk menandakan pertumbuhan tak terbatas, kedewasaan dan kapasitas untuk tumbuh tanpa akhir. Bayangan sosial ini seiring-seirama dengan sejumlah dalil pembangunan seperti kemahakuasaan teknik, asumsi asymptotic (berdekatan) berkaitan dengan ilmu pengetahuan, rasionalitas mekanisme ekonomi dan pra-asumsi tentang rekayasa sosial sebagai prasyarat pertumbuhan. Oleh karena itu, Castoriadis berpendapat (1991: 186), pembangunan, dalil-dalilnya dan signifikansi imajinernya saat ini telah terbaring di reruntuhannya sendiri karena “signifikansi-signifikansi imajinernya semakin lemah penerimaannya di dalam masyarakat.” Menurut Watts (1995: 48), siapapun, tentu saja, dapat mengkritik pandangan dan penemuan krisis pembangunan yang diajukan sejumlah besar sarjana kritikus pembangunan semisal Castoriadis, tetapi krisis ini, sebagaimana dahulu, telah dibangun di dalam pembangunan dari awal kali ia ‘ditemukan’.

seluruh negara anggota PBB, khususnya negara-negara Selatan atau ‘Dunia Ketiga’ dan juga sebagai kerangka kerja untuk program pembangunan di lingkungan PBB. Target-target yang diklaim measurable (dapat diukur) ini mencakup 8 tujuan yang harus diraih pada 2015, sebagai berikut,

1. untuk memberantas kemiskinan dan kelaparan ekstrim
2. untuk mencapai pendidikan dasar universal
3. untuk mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan
4. untuk mengurangi tingkat kematian anak
5. untuk meningkatkan kesehatan ibu hamil/menyusui
6. untuk memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit lainnya
7. untuk memastikan kelestarian lingkungan
8. untuk mengembangkan suatu kemitraan global untuk pembangunan.

Dalam kaitannya dengan target MDGs dalam konteks pembangunan kebencanaan, Indonesia, utamanya harus menetapkan pengurangan risiko bencana sebagai komponen penting bagi pembangunan berkelanjutan, sehingga pengurangan risiko bencana sudah seharusnya diarusutamakan ke dalam proses legislasi dan perencanaan. MDG Nomor 7 berisi tentang kewajiban untuk memastikan keberlanjutan lingkungan hidup dengan salah satu targetnya mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan pada kebijakan dan program-program nasional, sekaligus mengembalikan kerugian dampak pengambilan sumber

daya lingkungan hidup. Target MDGs ini secara garis besar bersesuaian dengan prinsip-prinsip pengurangan risiko bencana yang menangani keprihatinan terhadap perubahan iklim, seperti penggundulan hutan dan berkurangnya emisi gas rumah kaca (Bawagan, 2010).

Kompleksitas dan Dinamika dalam Proses Lahirnya Regulasi-Kebijakan Kebencanaan di Indonesia: Pengaruh Demokrasi Sipil atau Kontestasi Politik Pembangunan?

Regulasi pertama yang dibuat Indonesia dalam merespons bencana dibuat pada awal kemerdekaan dimana situasi perang belum lagi mereda, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Situasi Kedaruratan. Regulasi terakhir sebelum UU 24/2007 adalah Keppres 43/1990 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB). Ini artinya, sebelum pembentukan BNPB pada 2008, Indonesia sebenarnya tidak memiliki institusi permanen dengan kewenangan penuh karena semua institusi yang dibuat sebelumnya hanya bersifat sementara. Bahkan institusi-institusi ad hoc ini hanya menjadi tempat penampungan para purnawirawan jenderal atau politikus yang dianggap “kurang memiliki kapasitas manajemen respons bencana” dan “kurang memahami konsepsi pengurangan risiko bencana” (Sugiono 2013). Lemahnya dasar institusional dan legal manajemen bencana sebelum 2007 ini membuat praktis tidak ada aktivitas permanen berkaitan dengan kebijakan manajemen bencana atau pengurangan risiko bencana di Indonesia pada masa-masa itu.

Fase-fase kebijakan dan regulasi kebencanaan di Indonesia dari sejak kemerdekaan hingga saat ini bisa dilihat pada Tabel 1 di bawah,

Tabel 1. Kebijakan dan Regulasi Kebencanaan di Indonesia dari Masa ke Masa

Tahun	Kebijakan-Regulasi	Keterangan
1945-1965	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 20 Agustus 1945, Pemerintah Indonesia membentuk Badan Penolong Keluarga Korban Perang (BPKKP). Badan ini bertugas untuk menolong para korban perang dan keluarga korban semasa perang kemerdekaan. ◦ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Situasi Darurat, dan amandemennya, UU 1/1948. Termasuk juga UU 33/1948 tentang Pengalihan Kekuasaan kepada Presiden dalam Kondisi Darurat. 	Dibuat dalam konteks situasi perang pasca-kemerdekaan Indonesia.
1966-1979	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Keppres 54/1961; 312/1965 tentang Komite Pusat untuk Penampungan Bencana Alam; ◦ Keppres 256/1966 tentang pembentukan Badan Pertimbangan Penanggulangan Bencana Alam Pusat (BP2BAP); ◦ Tahun 1967 Presidium Kabinet mengeluarkan Keputusan Nomor 14/U/KEP/I/1967 yang bertujuan untuk membentuk Tim Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (TKP2BA). 	Penanggung jawab Menteri Sosial, aktivitas BP2BAP berperan pada penanggulangan tanggap darurat dan bantuan korban bencana. Melalui keputusan ini, paradigma penanggulangan bencana berkembang tidak hanya berfokus pada bencana yang disebabkan manusia tetapi juga bencana alam.
1979-1990	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Keppres 28/1979 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana 	Merupakan respons darurat yang ad hoc terhadap bencana alam.
1990-2001	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Keppres 43/1990 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB); ◦ Keppres 106/1999 tentang Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Perluasan lingkup tugas dari Bakornas PB ke non alam dan sosial. ◦ Penegasan perlunya penanggulangan bencana lintas-sektor, lintas-pelaku dan lintas-disiplin yang terkoordinasi.
2001-2005	Keppres 3/2001 dan Amandemennya Keppres 111/2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP).	Indonesia mengalami krisis multidimensi berupa bencana sosial yang terjadi di beberapa tempat yang memunculkan permasalahan baru terkait dengan pengungsian.
2005-2007	Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas PB).	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Gempa bumi dan tsunami Aceh tahun 2004 telah mendorong perhatian serius Pemerintah Indonesia dan dunia internasional dalam manajemen bencana. ◦ Lahirnya HFA yang menjadikan pendekatan pengurangan risiko bencana sebagai perhatian utama.
2008	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. ◦ Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Legislasi, lembaga maupun penganggaran yang dibangun dalam merespons tuntutan domestik dari masyarakat sipil dan tuntutan internasional dari peratifikasian HFA. ◦ Pembagian kewenangan Pusat-Daerah dan antar-Kementerian/Lembaga. ◦ Restrukturisasi dan perluasan wewenang-fungsi pengkoordinasian penanggulangan bencana BNPB.

Sumber: BNPB 2015; dan Sugiono 2013.

Dalam kaitannya dengan upaya Pemerintah Indonesia dalam meratifikasi HFA, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengandung sejumlah nilai yang terdapat di dalam HFA. Seperti misalnya, pada Pasal 6, dinyatakan bahwa pengurangan risiko bencana akan diintegrasikan dengan pembangunan melalui kebijakan pemerintah. UU ini juga menegaskan kembali bahwa Pemerintah bertanggung jawab untuk menjamin masyarakat dari dampak bencana, memenuhi hak dasar warga (termasuk pengungsi) dengan didasarkan pada standar minimal pelayanan publik, dan mengalokasikan anggaran yang layak dalam pengurangan risiko bencana. Pasal 13 juga memberikan mandat konstitusional untuk membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai institusi pusat yang mengoordinasikan manajemen bencana dalam dua level: pembuatan kebijakan dan implementasi. (Pemerintah Republik Indonesia, 2007).

Akan tetapi UU 24 Tahun 2007 dianggap belum menegaskan basis kelembagaan yang kuat untuk menjamin keberlangsungan kebijakan pengurangan risiko bencana di Indonesia (UNDP 2007, Sugiono et al. 2013). Di sinilah RAN-PRB yang disusun oleh Bappenas untuk diaplikasikan pada 2006-2009 dan tambahan pada 2010-2012 masuk ke dalam arena. RAN-PRB, yang memiliki wilayah yurisdiksi seluruh instansi-lembaga pemerintah yang memiliki bidang tugas kebencanaan, bertujuan untuk membangun pendekatan yang komprehensif dan berkelanjutan dalam mengelola kebijakan pengurangan risiko bencana Indonesia.

Menurut Sugiono et al. (2013), poin paling penting dalam RAN-PRB adalah dimasukkannya sejumlah pendekatan berbasis hak dalam melihat bencana seperti afirmasi atas hak untuk hidup dan tanggung jawab pemerintah dalam mengurus kehidupan masyarakat dalam konteks ketahanan

terhadap bencana, sebuah pendekatan yang merefleksikan pengaruh MDGs. Bukan hanya itu, sejumlah peneliti kebencanaan Indonesia bahkan menyinyalir adanya pengaruh UNDP dalam penyusunan dan penetapan dokumen RAN-PRB melalui sejumlah proyek yang mereka danai di Indonesia. (Sugiono et al. 2013).

Selain persoalan pendekatan hak, RAN-PRB juga memberikan posisi penting pada akuntabilitas sebagai nilai krusial untuk pengurangan risiko bencana yang diimplementasikan melalui pengayaan partisipasi, kesetaraan, keadilan dan kebijakan sensitif terhadap gender (Bappenas 2006).

Jadi dapat disimpulkan bahwa jika UU 24/2007 menyediakan dasar dan kerangka kerja legal formal sebagai upaya mereformasi regulasi kebencanaan Indonesia, RAN-PRB masuk dalam konteks kebijakan sebagai upaya mereformasi kebijakan dan pengoperasionalisasian proses perencanaan pembangunan yang mengiringi regulasi kebencanaan, termasuk mengisi kekurangan UU 24/2007.

Secara kasat mata, mungkin dapat dikatakan, apakah untuk alasan kepentingan nasional atau karena tekanan Internasional, bahwa HFA telah berhasil dimasukkan ke dalam kebijakan kerangka kerja kebencanaan nasional di Indonesia. Akan tetapi sejumlah peneliti bencana telah mengeritik formulasi UU Penanggulangan Bencana dan RAN-PRB. Pertama, UU 24/2007 dan RAN-PRB dianggap terlalu state-centrist. Keduanya menempatkan Negara sebagai aktor sentral dalam manajemen bencana dan sangat sedikit memberikan perhatian pada partisipasi masyarakat. Sebagai contoh, pada UU 24/2007, 'keterlibatan masyarakat' dalam manajemen bencana hanya disinggung dalam dua (Pasal 26 dan 27) dari 85 pasal. Dua pasal ini pun hanya dengan rancu menerangkan hak dan kewajiban

masyarakat dalam pengurangan risiko bencana. Meskipun pada pasal 26 ayat 1 menegaskan hak individu/masyarakat dalam “(e) berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya; dan (f) melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang diatur atas pelaksanaan penanggulangan bencana,” ironisnya ayat 2 hanya menjelaskan, “Setiap orang yang terkena bencana berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar.” Tidak ada pasal yang menerangkan bagaimana membangun mekanisme partisipatoris yang dapat menempatkan individu/masyarakat sebagai subyek ketimbang sekedar obyek/korban bencana.

Kedua, dengan dugaan ketimpangan kekuasaan yang condong ke Negara pada UU 24/2007 dan RAN-PRB, dikhawatirkan ketika keduanya dimasukkan ke dalam agenda pembangunan nasional, proses pengarus-utamaan kebijakannya menjadi terlalu teknokratik. Terlebih dengan diberlakukannya otonomi daerah sejak tahun 2004 yang mentransfer kekuasaan pembangunan ke daerah. Dengan mengingat proses pembangunan daerah spesifik yang justru dianggap telah dilupakan di dalam UU 24/2007 maupun RAN-PRB, dikhawatirkan kedua regulasi tersebut justru bertabrakan dengan proses pembangunan daerah. (Sugiono et al. 2013).

Sebagai konsekuensinya, dikhawatirkan manuskrip-manuskrip ini akan berpengaruh hingga ke level implementasi dimana otoritas Negara menjadi terlalu dominan dan sedemikian rupa menyempitkan keterlibatan masyarakat dalam upaya pengurangan risiko bencana.

Oleh karena itu, selaras dengan beberapa penelitian sebelumnya (Sugiono et al. 2013, UNDP 2007), dapat disimpulkan bahwa proses formulasi regulasi dan kebijakan dalam UU 24/2007 dan

RAN-PRB merefleksikan sebuah keterkaitan yang disengaja dengan tiga kerangka kerja kebijakan Internasional relevan yang disebutkan sebelumnya, HFA, MDGs dan AADMER. Dalam hal ini institusi PBB seperti UNDP memainkan peranan yang signifikan dalam mempengaruhi bangunan kebijakan kebencanaan nasional tadi, mungkin bukan saja karena posisi Indonesia yang penting dalam konstelasi negara-negara Dunia Ketiga tetapi juga untuk mengamankan sejumlah megaprojeknya di Indonesia.

Selain itu, penulis juga berargumen bahwa dua program penanggulangan bencana yang lahir hampir bersamaan, Kampung Siaga Bencana (KSB) oleh Kementerian Sosial dan program Desa Tangguh Bencana (DTB atau Destana) oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), muncul sebagai respons teknokratik terhadap kondisi kompleksitas dan kebingungan kebijakan dalam pembangunan kebencanaan di Indonesia pra- dan pasca- lahirnya dua regulasi terdepan dalam pengurangan risiko bencana Indonesia, UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Rencana Aksi Nasional-Pengurangan Risiko Bencana (RAN-PRB).

Instrumen Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas di Indonesia: Kampung Siaga Bencana (KSB) di Sleman, DI Yogyakarta

Mengutip dokumen pembentukannya, “Kampung Siaga Bencana (KSB) adalah sebuah wadah penanggulangan bencana berbasis masyarakat yang dijadikan kawasan/tempat untuk program penanggulangan bencana” yang diluncurkan pada tahun 2011 oleh Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam, Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial, Kementerian Sosial RI. KSB dibentuk dengan maksud “untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat

dari ancaman dan risiko bencana dengan cara menyelenggarakan kegiatan pencegahan dan penanggulangan bencana berbasis masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya alam dan manusia yang ada pada lingkungan setempat.” (Kementerian Sosial 2011a).

Pembentukan KSB bertujuan untuk,

“a) memberikan pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang bahaya dan risiko bencana; b) membentuk jejaring siaga bencana berbasis masyarakat dan memperkuat interaksi sosial anggota masyarakat; c) mengorganisasikan masyarakat terlatih siaga bencana; d) menjamin terlaksananya kesiapsiagaan bencana berbasis masyarakat yang berkesinambungan; dan e) mengoptimalkan potensi dan sumber daya untuk penanggulangan bencana.” (Kementerian Sosial 2011a).

Dari membaca wacana yang ingin dinarasikan melalui pernyataan di atas kertas ini, langsung dapat dipahami bahwa tipologi partisipasi yang dipromosikan adalah partisipasi yang diturunkan dari luar (partisipasi induktif).

Desa Tangguh Bencana (DTB) adalah program sejenis yang juga merupakan salah satu upaya pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat yang lahir pada masa bersamaan dengan KSB. Dalam dokumen resmi DTB, disebutkan bahwa “pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat adalah segala bentuk upaya untuk mengurangi ancaman bencana dan kerentanan masyarakat, dan meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan, yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat sebagai pelaku utama. Dalam Desa/Kelurahan Tangguh Bencana, masyarakat terlibat aktif dalam mengkaji, menganalisis, menangani, memantau, mengevaluasi dan mengurangi risiko-risiko bencana yang ada di wilayah mereka, terutama dengan memanfaatkan sumber daya lokal demi menjamin keberkelanjutan.” (BNPB 2012).

Jadi bisa disimpulkan bahwa tujuan-tujuan KSB dan DTB ini sangat identik jika disandingkan satu sama lain, dengan berputar pada dua fokus, yaitu (1) mengurangi faktor dan kerentanan bencana; dan (2) meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan, yang keduanya paling tidak secara ideal, direncanakan dan diimplementasikan oleh masyarakat sebagai aktor utama.

Pada tahun-tahun tersebut, sekitar 2010-2011, kejadian bencana yang relatif paling menarik perhatian di Indonesia mungkin adalah bencana meletusnya Gunung Merapi pada tahun 2010. Gunung Merapi (ketinggian puncak 2.968 m dpl, per 2006) adalah gunung api yang paling aktif di Indonesia dan telah beberapa kali meletus sejak 1548. Merapi letaknya mencakup wilayah Provinsi Jawa Tengah dan DI Yogyakarta dan hanya berjarak 28 km ke Utara dari Yogyakarta, sebuah kota besar dengan penduduk area kota mencapai 2,4 juta jiwa. Relevansi penyebutan ini tentu saja adalah karena masih terdapat ribuan orang yang tinggal di lereng gunung, dengan sejumlah pedesaan yang berada sampai di ketinggian 1700 m di atas permukaan laut.

Oleh karena itu, dapat dimengerti ketika program-program penanggulangan bencana berbasis komunitas seperti KSB dan DTB banyak dirancang di wilayah-wilayah dengan kerentanan bencana yang tinggi, khususnya daerah berpenduduk sekitar area bencana. Dalam hubungannya dengan bencana gunung meletus di Merapi, Sleman di Provinsi DI Yogyakarta yang biasanya dianggap sebagai kabupaten paling rentan. KSB adalah program pemerintah pertama yang masuk ke wilayah lereng Merapi, bahkan ketika Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi DI Yogyakarta belum terbentuk, yaitu di Desa Umbulharjo (Kec. Cangkringan, Kab. Sleman, rentan erupsi lahar-debu panas dan gempa vulkanik). DTB sendiri dibentuk pertama kali di DI Yogyakarta pada awal 2012, tepatnya di Desa Sidoharjo (Kec. Samigaluh, Kab.

Kulonprogo, rentan longsor), Desa Glagah (Kec. Temon, Kab. Kulonprogo, rentan tsunami), Desa Terbah, Desa Semoyo, and Desa Nglegi (Kec. Patuk, Kab. Gunung Kidul, rentan longsor). Selain KSB dan DTB, juga terdapat beberapa program serupa yang sepertinya tidak bertahan lama, yaitu di Desa Purwobinangun (Kec. Pakem, Kab Sleman, rentan erupsi), yang dibentuk oleh Palang Merah Indonesia (PMI), dan di Desa Gadingsari serta Desa Poncosari (Kab. Bantul, rentan gempa dan tsunami), dibentuk oleh Kementerian Koordinator Kesejahteraan.

Tulisan ini berdasarkan pada penelitian di wilayah Sleman yang dipilih dengan setidaknya dua alasan, yaitu (1) risiko bencana yang tinggi dari segi geologis, topografis dan klimatologis yang disebabkan frekuensi erupsi Merapi yang

tinggi hingga bisa mencapai dua kali dalam setahun; serta (2) kerentanan bencana yang tinggi dari segi demografis dan sosiologis-antropologis yang disebabkan karakteristik padat pemukimannya yang tidak lazim. Oleh karena itu, secara purposive, penelitian ini difokuskan pada KSB yang berada di Desa Umbulharjo, Cangkringan, Sleman.

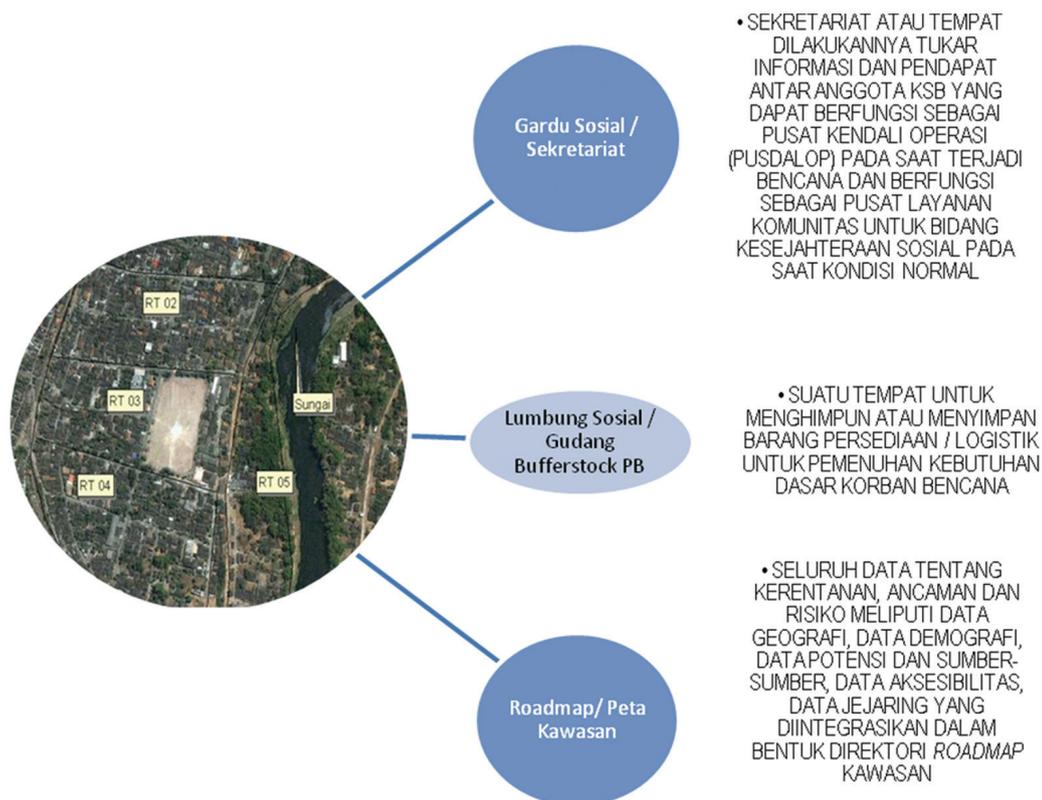
Program KSB diimplementasikan di Desa Umbulharjo dengan metode partisipasi yang sangat induktif. Meskipun sebab pemilihan desa awalnya didasarkan pada proposal yang dikirim desa ke Kementerian Sosial di Jakarta melalui perantara pemerintah daerah (Dinas Sosial Provinsi/Kabupaten yang berada di bawah yurisdiksi daerah), hampir segala sesuatunya dirancang dari pemerintah pusat/daerah.³



Gambar 2. Tahapan pembentukan Kampung Siaga Bencana

Sumber: Kementerian Sosial, 2011.

3. Ini berbeda dengan skema pemberian bantuan pada DTB yang dilakukan di Desa Sindumartani, sebuah desa bertetangga dengan Umbulharjo. Proses bantuan pembangunan di Sindumartani menggunakan sebuah proses yang dinamakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Untuk mendapatkan kucuran bantuan, masing-masing warga desa harus datang ke Musrenbang untuk mengaspresiasi kebutuhan mereka di forum pertemuan tersebut. Prosesnya akan melalui negosiasi di antara para warga desa yang hadir. Jika Musrenbang Desa meloloskan aspirasi itu, mereka harus berkompetisi di Musrenbang tingkat lebih tinggi (kecamatan dan kabupaten) dengan desa dan kelompok aspirasi lain di tingkat pemerintah daerah kabupaten. (Sugiono et al. 2013).



Gambar 3. Komponen utama manajemen bencana dalam Kampung Siaga Bencana.

Sumber: Kementerian Sosial, 2011.

Dalam skema KSB sebagaimana pada Gambar 2 dan 3, terdapat tiga komponen penting. Gardu sosial, yaitu suatu tempat untuk menghimpun atau menyimpan barang persediaan-logistik untuk pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana; dan lumbung sosial, yaitu sekretariat atau tempat dilakukannya tukar informasi dan pendapat antar anggota KSB yang dapat berfungsi sebagai pusat kendali operasi (*pusdalop*) pada saat terjadi bencana dan berfungsi sebagai pusat layanan komunitas untuk bidang kesejahteraan sosial pada saat kondisi normal. Komponen ketiga adalah peta kawasan (diistilahkan dengan keliru dalam dokumen KSB sebagai *roadmap*), yaitu seluruh data tentang kerentanan, ancaman dan risiko meliputi data geografi, data demografi, data potensi dan sumber-sumber, data aksesibilitas, data jejaring yang diintegrasikan dalam bentuk direktori roadmap kawasan. Perlengkapan dan logistik bagi ketiganya seluruhnya disuplai oleh

Kemensos, yang mungkin berbeda-beda pada masing-masing KSB tergantung prioritas dan intensitas bencana.

Selain perangkat keras seperti alat, fasilitas dan sumber daya manusia, Kemensos juga menyediakan bagi koordinator dan pendamping program KSB dengan pelatihan kebencanaan, termasuk sosialisasi dan edukasi manajemen bencana yang diberikan kepada perwakilan 50-60 warga dalam satu KSB. Total pendanaan yang dikucurkan Kemensos untuk satu KSB, menurut data tahun 2013 (biasanya mengalami peningkatan setiap pergantian tahun), mencapai 100 sampai dengan 120 juta. Perencana program juga membuka peluang pendanaan dari sumbangan atau hibah dari “masyarakat; badan usaha; bantuan asing; dan sumber pendanaan yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” (Kemensos 2011b: 34-35, 62).

Organisasi KSB sendiri terbentuk ke dalam sebuah tim yang terbagi menjadi pengurus dan anggota. Pengurus KSB terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara serta dibantu oleh anggota yang terbagi dalam sekurang-kurangnya 4 bagian yang mencakup, (a) bagian evakuasi; (b) bagian dapur umum; (c) bagian logistik; dan (d) bagian hunian sementara. Jangka waktu kepengurusan tim KSB adalah 3 tahun. Kepengurusan selanjutnya dapat dipilih kembali melalui mekanisme musyawarah. Secara total, keanggotaan tim KSB berjumlah 30-50 orang dari masyarakat yang diharuskan memenuhi syarat, (a) bersifat sukarela; (b) telah melakukan pelatihan penanggulangan bencana atau sejenis; dan (c) bertempat tinggal di kawasan dimaksud.

Termasuk sumber daya yang disediakan Kemensos adalah memanfaatkan Taruna Siaga Bencana (Tagana), relawan bencana rekrutan Kemensos yang diambil dari unsur masyarakat lokal, dibentuk terpisah dan jauh sebelum KSB ada. Hanya saja, selain keterangan bahwa Tagana boleh menjadi anggota (Kemensos 2011b: 33), jenis dan keterlibatan mereka tidak diatur dengan operasional dalam aturan main maupun yang dijumpai di lapangan penelitian, dan oleh karenanya tidak dielaborasi lebih lanjut dalam tulisan ini.

Penelitian ini menggunakan dua tingkatan unit analisis, yaitu (1) analisis tema pada pernyataan-pernyataan formal yang coba dinarasikan kepada subyek pembangunan kebencanaan; dan (2) analisis tema pada bagaimana *framework* legal-formal tersebut bekerja di lapangan melalui pernyataan pengakuan, pendapat, opini, berita kejadian, pengalaman dan observasi yang ditemui di lapangan penelitian, betapapun terlihat nonformalnya.

Tingkatan analisis pertama bisa ditemui pada Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 128

Tahun 2011 tentang Kampung Siaga Bencana, yang di dalamnya dinyatakan dengan penuh percaya diri perubahan paradigma yang coba ditempuh program,

“bahwa guna mendukung perubahan paradigma penanggulangan bencana yang hanya berorientasi pada penanggulangan kedaruratan bencana, perlu juga berorientasi pada mitigasi dan kesiapsiagaan penanggulangan bencana yang terkonsentrasi pada pencegahan dan pengurangan risiko bencana;

bahwa untuk melaksanakan mitigasi dan kesiapsiagaan penanggulangan bencana, diperlukan adanya peran masyarakat dalam suatu wadah formal berbasis masyarakat, dari, oleh, dan untuk masyarakat melalui pembentukan Kampung Siaga Bencana.”

Kemudian dalam Petunjuk Teknis Kampung Siaga Bencana (KSB) hal yang sama dinyatakan (Kementerian Sosial RI, 2011: 1-2),

“Seiring dengan terbitnya UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial bahwa Kementerian Sosial mengubah arah kebijakan dalam penanggulangan bencana yang awalnya bantuan sosial menjadi perlindungan sosial. Kegiatan penanggulangan bencana pada bantuan sosial arahnya lebih kepada karikatif sedang bidang perlindungan sosial memiliki kegiatan yang lebih luas, [yaitu bahwa] kegiatan penanggulangan bencana diarahkan dalam upaya mencegah dan menangani permasalahan sosial yang diakibatkan oleh guncangan (shock).”

Beberapa deklarasi formal ini menegaskan bahwa KSB dimaksudkan sebagai scalling up program yang diimplementasikan secara nasional yang menandai perubahan pendekatan dalam kebijakan pembangunan kesejahteraan

dari bentuk yang residual ke developmental yang berkembang melalui dinamika eksternal maupun internal. Dinamika pergeseran eksternal melalui ekonomi-politik kebijakan nasional bisa dijelaskan dalam terbitnya sejumlah regulasi penting pasca-Reformasi sebagaimana tercermin pada dua Undang-Undang (dasar hukum tertinggi di Indonesia) yang dikutip di atas. Adapun dinamika perubahan internal dalam naratif Kemensos, menurut penulis, bisa diidentifikasi melalui, di antaranya, kemunculan sejumlah besar pejabat-pejabat muda yang setelah menamatkan pendidikan Pascasarjana di beberapa Universitas lokal dan sebagian kecil, Luar Negeri, turut membawa pemikiran-pemikiran progresif mutakhir dalam studi pembangunan ke dalam kubik dan ruangan rapat di internal Kementerian. ‘Pemikiran progresif-mutakhir’ yang terlihat paling populer dalam interaksi formal maupun informal yang penulis geluti selama ini seperti misalnya partisipasi, desentralisasi, *community development* dan sejumlah *buzzword* sejenis.⁴

Dalam kaitan dengan desentralisasi sebuah konsep setali mata uang dengan partisipasi, misalnya, pada halaman dokumen yang sama tepat setelah paragraf yang dikutip di atas, dinyatakan dengan percaya diri (Kementerian Sosial RI, 2011: 1-2),

“Berkaitan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

bahwa Urusan Pemerintah bidang sosial merupakan salah satu urusan yang dibagi kewenangannya dengan Pemerintah Daerah. Kementerian Sosial dalam upaya memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat yang bermukim di daerah rawan bencana mengembangkan suatu model kebijakan penanggulangan yang berbasis masyarakat yaitu Kampung Siaga Bencana (KSB) dimana [ini menjadi] urusan bersama antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Kampung Siaga Bencana merupakan program nasional yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Dalam KSB ini, masyarakat yang berada di daerah rawan bencana diberdayakan dengan cara meningkatkan kapasitas mereka dan sekaligus menginisiasi adanya suatu prasarana penanggulangan bencana tingkat komunitas seperti Lumbung Sosial Penanggulangan Bencana, Gardu Sosial yang di dalamnya dilengkapi cara-cara lokal (setempat) dalam menanggulangi bencana serta identifikasi potensi dan sumberdaya lokal untuk penanggulangan bencana.”

Tingkatan analisis kedua, terlihat dalam sebuah pernyataan cukup mengejutkan dari seorang warga Umbulharjo yang dibenarkan oleh beberapa warga lain yang diutarakan dalam diskusi kelompok terarah (FGD) yang dilakukan di Balai Desa Umbulharjo,

4. Buku-buku rujukan penting tentang ‘Pembangunan’ dan jargon-jargonnya (*buzzwords*) sebagai diskursus adalah Wolfgang Sachs (ed.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (Zed Books: 1992, 2010); Jonathan Crush (ed.), *The Power of Development* (Routledge, 1995); Raymond Apthorpe & Des Gasper (eds.), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses* (Frank Cass: 1996); Katy Gardner & David Lewis, *Anthropology and Development: The Postmodern Challenge* (Pluto: 1996); Ralph D. Grillo & Roderick L. Stirrat, *Discourses of Development: Anthropological Perspectives* (Berg: 1997); Majid Rahnama & Victoria Bawtree (eds.), *The Post-Development Reader* (Zed Books: 1997); Andrea Cornwall & Deborah Eade (eds), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords* (Practical Action Publishing & Oxfam GB: 2010). Sedangkan literatur jurnal seperti Katy Gardner & David Lewis, ‘Dominant paradigms overturned or ‘business as usual’? Development discourse and the White Paper on International Development’ (2000), *Critique of Anthropology* 20(1): 15-29; Andrea Cornwall & Karen Brock, ‘What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at ‘participation’, ‘empowerment’ and ‘poverty reduction’ (2005), *Third World Quarterly* 26(7): 1043-1060. Untuk memberikan pemahaman sejarah asal-muasal diskursus ‘Pembangunan’ ini, baca Wolfgang Sachs, ‘The Archaeology of the Development Idea’ (1990), *Interculture* 23(4); Arturo Escobar, ‘Discourse and power in development: Michel Foucault and the relevance of his work to the Third World’ (1984), *Alternatives* 10: 377-400; dan ‘Power and visibility: the invention and management of development in the Third World’ (1988), *Cultural Anthropology* 4(4): 428-443. Dalam konteks praktik diskursus pembangunan ini di Indonesia, salah satu yang terdepan adalah Tania Murray Li dalam *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics* (Duke UP: 2007, edisi Indonesia diterbitkan Marjin Kiri, 2011).

“Ketika KSB di-launching [pertama kali diluncurkan], di ruangan ini juga.. Acaranya besar dan rame. Banyak pejabat. Sampai Pak Menteri [Sosial ketika itu, Salim Segaf Al-Jufri] datang jauh-jauh membuka dari Jakarta. Ada pemotongan pita merah, papan nama KSB yang ditutup [kain] tirai terus dibuka pak Menteri. Banyak warga yang diundang [ke Balai Desa] ndak tahu hadir untuk acara apa. Kami baru tahu setelah tirainya dibuka. Setelah itu, berbulan-bulan tidak ada berita apa-apa [tentang KSB].”

Kehebohan seremonial yang diikuti ketidakjelasan komunikasi seperti yang dinyatakan informan di atas merupakan paradoks yang besar untuk KSB sebagai sebuah program ambisius berskala nasional yang mengklaim untuk mempromosikan partisipasi sipil. Dalam perjalanan ke Desa Umbulharjo, hal yang sama juga terjadi ketika penulis sempat berkunjung ke sejumlah kantor pemerintah daerah lokal. Dalam sebuah pertemuan formal, penulis sempat terkejut dengan kenyataan dimana hampir semua petugas yang ditemui di sana, termasuk seorang pejabat lokal, tidak mengetahui eksistensi KSB kecuali sedikit sekali yaitu sekedar keberadaannya di Cangkringan.

Dari pernyataan etnografis di atas, dapat dipahami bahwa rezim pembangunan kebencanaan yang dipraktikkan melalui instrumen kebijakan ‘berbasis-komunitas’ KSB di Umbulharjo tidak mampu menggerakkan partisipasi masyarakat karena tidak dengan tegas melepaskan aparatus birokrasinya, sehingga operasionalisasi program hanya bergerak sebatas teknis-prosedural, atau yang sebelumnya kita sebut pendekatan teknokratik. Ini bisa saja dianggap sebagai sebuah kegagalan model, sehingga yang dibutuhkan untuk keberhasilan dan keberlanjutan program ini di masa depan hanyalah modifikasi/ revisi model program. Akan tetapi, penulis

berargumen bahwa dilihat dari sebabnya dan bukan hasilnya, ‘kegagalan’ ini justru konsisten dengan perencanaan awal program dengan “pengakuan” untuk mempromosikan partisipasi induktif, bukan organik.

Sebagaimana dibuktikan dalam sejumlah besar penelitian postdevelopment yang mengeritik megaprojek ‘Pembangunan’, mungkin saja apa yang paling penting diungkap tentang program-proyek ‘Pembangunan’ bukanlah apa yang ia gagal capai tetapi apa yang ia capai melalui efek samping dari kegagalannya tadi. Ketimbang terus-menerus mengajukan pertanyaan yang naif secara politis seperti “Apakah program bantuan ini benar-benar dapat menolong orang miskin/rentan?”, mungkin kita harus menginvestigasi pertanyaan yang lebih tajam seperti, “Apa yang program bantuan ini lakukan selain gagal menolong orang miskin/rentan?”. (Ferguson and Lohmann 1994: 180).

Ekonom politik kiri sering berargumen bahwa tujuan sebenarnya dari program ‘pembangunan’ adalah untuk membantu penetrasi kapitalis ke negara-negara Dunia Ketiga. Di Umbulharjo, walaupun dengan penelitian singkat dan sederhana, dapat dikatakan bahwa proyek ambisius semisal itu tidak berhasil dalam memperkenalkan relasi produksi yang baru (kapitalis atau apapun), tidak juga ia membawa modernisasi atau transformasi ekonomi yang signifikan. Meskipun waktu 1-2 tahun tidak cukup untuk mengevaluasi secara menyeluruh sebuah program besar seperti KSB, sulit untuk membayangkan keberhasilan KSB dalam mengurangi risiko bencana jika masih menggunakan pendekatan teknokratik. Akan tetapi, KSB memiliki dampak yang kuat dan menjangkau jauh di wilayah tersebut. Walaupun KSB belum dapat mentransformasi kerentanan bencana, ia berhasil memanfaatkan keberadaannya untuk menarik simpati warga

Umbulharjo yang berhasil mengaktifkan modal sosialnya dengan mengembangkan wisata ekologis seperti Merapi Tour, komunitas ojek, sepeda motor gunung (*Gadung Melati Trail Club*) dan komunitas *Merapi Land Cruiser Community* (MLCC), *Jeep 86 Tour Community*, dan lain-lain. Meskipun ia tidak berhasil mempromosikan desentralisasi dan partisipasi sipil, ia instrumental dalam mengenalkan kepada masyarakat metode-metode modern yang dirancang sedemikian rupa di bawah istilah seperti ‘manajemen bencana’, ‘pengurangan risiko bencana’ sebagai cara “baik dan benar” dalam mengurangi kerentanan dan menghindari dari risiko bencana. Cara-cara ini secara kognitif menemu-kenalkan kepada masyarakat lokal yang secara tradisional telah memiliki coping strategies sendiri akan teknikalitas permasalahan. Yaitu premis ‘pembangunan’ bahwa segala permasalahan bisa diatasi dengan teknik. Bukan untuk menolak secara total metode modern tentu saja, tetapi pada gilirannya, sebagaimana temuan banyak penelitian bencana, ini justru akan membuahkkan ketergantungan kepada si pemberi bantuan, si penginisiasi program.

Dalam banyak hal, ini sangat mirip dengan kajian antropolog Amerika, James Ferguson tentang Proyek Pembangunan Thaba-Tseka di Lesotho sebuah negara kecil yang terletak di tengah-tengah Afrika Selatan dari 1975-1984. Dalam *The Anti-Politics Machine: “Development,” Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho* (1990), Ferguson menguraikan sebuah pendekatan kritis Foucauldian terhadap aparatus pembangunan yang menjelaskan, pertama, bahwa diskursus pembangunan memproduksi sebuah fantasi akan “negara berkembang,” kedua, bagaimana fantasi itu bersimpangan dengan kenyataan yang menyebabkan gagalnya proyek pembangunan dalam mencapai tujuan

yang ditargetkannya, dan ketiga, mengapa aparatus pembangunan memiliki efek yang secara konsisten memperluas dan menguatkan kekuatan birokratis negara.

Dalam perspektif ini, mengikuti teoretisasi Ferguson (1990 & 1994), aparatus ‘pembangunan’ kebencanaan di Umbulharjo bukanlah sebuah mesin untuk mengeliminasi kerentanan dan risiko bencana yang secara kebetulan disentuh oleh birokrasi negara (Pemerintah Pusat dan Daerah). Akan tetapi bahwa, ia berfungsi sebagai mesin untuk memperkuat dan memperluas pengaplikasian kekuatan birokratis negara, yang secara kebetulan mengangkat “kerentanan dan risiko bencana alam letusan Gunung Merapi” sebagai titik masuk dan membenaran melalui sebuah intervensi yang mungkin saja tidak punya efek apapun terhadap dampak bencana itu sendiri tetapi justru berefek nyata pada hal lainnya.

Secara eksplisit, sejumlah pernyataan formal tadi cukup jelas dalam menyiratkan perubahan atau paling tidak upaya yang sangat konsisten untuk mengubah pendekatan pembangunan dalam dinamika internal kebijakan dari residual yang cenderung menunggu dan kuratif ke developmental yang condong untuk ekspansif dan preventif-progresif. Dengan kata lain, sejumlah realita etnografis tadi, sebagaimana uraian tentang kompleksitas dan dinamika regulasi-kebijakan sebelumnya, bukan sekedar menunjukkan pengaruh pergeseran menuju pendekatan pembangunan manusia utamanya melalui konsep-konsep seperti partisipasi, desentralisasi dan komunitas sebagaimana yang terkandung dalam HFA dan MDGs yang diratifikasi Indonesia terhadap konfigurasi kebijakan bencana di Indonesia, tetapi lebih jauh lagi, bahwa pergeseran tersebut bukanlah sesuatu yang sepele, teknis, teknokratik, sebagaimana metode yang ia tempuh, tetapi pergeseran paradigmatis dari *state-led* menuju

ke *market-led*, yang menggaris-bawahi adanya pengaruh paham ekonomi pasar radikal atau neoliberalisme.

KESIMPULAN

Upaya tulisan ini untuk menguak genealogi dan sejarah pembangunan kebencanaan kontemporer secara umum, terutama dalam konteks praktik partisipatoris, semakin membeberkan bagaimana sebuah salah kaprah terhadap kekuasaan telah mendasari kebanyakan diskursus tentang partisipasi. Identifikasi tentang (mis)interpretasi bagaimana dan dimana kekuasaan itu diekspresikan di dalam/melalui partisipasi memaksa kita untuk mempertimbangkan ulang gagasan pemberdayaan, dan klaim untuk memberdayakan yang dibuat oleh banyak praktisi pembangunan partisipatoris. Oleh karena pemahaman konsep 'pemberdayaan' itu sendiri didasarkan pada pengejawantahan tertentu akan akar konsepnya, yaitu '*power*' (kekuasaan), dan karena aspek ini telah disederhanakan demikian rupa dalam teori dan praktik partisipasi. Sebagaimana telah diargumentasikan dalam tulisan ini, makna yang disandarkan pada kondisi pemberdayaan dan klaim yang dibuat untuk pencapaiannya bagi mereka yang telah dimarginalisasikan juga haruslah mengalami pemeriksaan lebih lanjut.

Judul tulisan ini, 'politik pembangunan' atau diksi eksplisitnya, 'politisasi pembangunan' bukan dimaksudkan mengangkat persoalan ini sebuah sesuatu yang baru. Pembangunan, dimana dan bagaimanapun, eksplisit maupun implisit, selalu merupakan sebuah proses politis. Jika benar diperlakukan sebagai alat untuk pemberdayaan, pembangunan partisipatoris sebenarnya dapat menggeser keseimbangan kekuasaan ke pangkuan orang miskin/rentan. Sebagaimana Nelson dan Wright katakan, "partisipasi, jika ia dimaksudkan lebih dari sekedar sebuah peredaan, lebih dari sekedar

mitigasi, niscaya akan menggeser *power* (1995). Analisis partisipasi dalam kerangka studi kasus instrumen kebijakan seperti KSB, baik secara kebijakan maupun implementasi, menyugestikan bahwa, paradoksnya, ia lebih condong ke peredaan/mitigasi tadi ketimbang sisi spektrum pergeseran kekuasaan. Temuan ini sekali lagi tidak eksklusif pada kebijakan kebencanaan Indonesia/Kemensos saja tetapi dapat diperoleh dari analisis pada institusi bantuan pembangunan lain (Nelson and Wright 1995, Eyben and Ladbury 1995).

Oleh karenanya penekanan analisis politik dalam studi ini adalah untuk meng-highlight jurang antara ideal yang ingin dicapai dengan realita yang ditemui. Dalam konteks ini, terdapat setidaknya dua hal yang dapat disimpulkan terhadap gap tersebut. Pertama berkaitan dengan pengadopsian praktik partisipatoris di lembaga bantuan itu sendiri. Kedua berkaitan dengan permasalahan inheren dalam mencapai partisipasi secara terpisah.

Lembaga pemberi bantuan, baik swasta maupun pemerintah, beroperasi di bawah bermacam batasan. Pertama, adalah bantuan program seperti KSB digunakan untuk mencapai berbagai tujuan pemberi donor utama dalam hal ini pemerintah Indonesia, dimana pembangunan kebencanaan hanyalah salah satu di antaranya (meskipun mungkin yang paling penting). Kedua, persyaratan akuntabilitas publik pada dana publik yang dikeluarkan pemerintah mengharuskan agar pemberi bantuan dapat tetap mendikte syarat dan bentuk bantuan yang diberikan. Ketiga, adanya tekanan birokratis dan operasional di dalam setiap bantuan pemerintah yang bertabrakan dengan praktik partisipatoris. Tekanan yang paling sering dijumpai adalah kebutuhan untuk membagi-bagi anggaran, walaupun sistem perencanaan dan monitoring yang terlalu birokratis juga dapat menjadi penghalang yang sama. Oleh

karena itu, reformasi terhadap struktur lembaga pemerintah yang memberi bantuan menjadi sangat dibutuhkan jika praktik partisipatoris benar-benar hendak dijalankan.

Strategi reformasi kelembagaan tersebut dapat mencakup hal-hal sebagai berikut, (i) mengidentifikasi dan menghilangkan batasan-batasan untuk membagi-bagi anggaran; (ii) meningkatkan akses kelompok miskin ke proses pembuatan keputusan lembaga bantuan; (iii) meningkatkan penggunaan pendekatan multi, bahkan inter-disiplin pada tingkatan lapangan; (iv) meningkatkan “kesadaran akan partisipasi” pada para profesional pembangunan yang dikirim dari pusat (misalnya, Bank Dunia pada masa Wolfensohn yang merancang skema domisili temporer pada staf Bank Dunia yang dikirim ke wilayah pendapatan rendah di negara berkembang). Walaupun langkah-langkah ini biasanya dibutuhkan sebagai prasyarat untuk partisipasi yang sukses, ia masih belum cukup sebagai persyaratan umum karena pengalaman pembangunan partisipasi yang disuntik dari luar tetap mengisyaratkan adanya persoalan mendasar-struktural yang menghalangi pencapaiannya.

Persoalan mendasar dalam partisipasi disebutkan para sarjana merupakan bagian dari pelajaran yang didapat dari kegagalan gerakan *community development* sebelumnya. Pelajaran penting yang didapat utamanya bersumber pada realita bahwa komunitas itu tidaklah homogen, tetapi entitas yang secara sosial berbeda-beda dan dipenuhi dengan kepentingan-kepentingan yang saling beradu. Kita akan menjumpai di masyarakat manapun struktur kelompok formal dan informal yang eksis, dan pemahaman akan realitas sosial pada masing-masing situasi sosial-politik spesifik ini merupakan prasyarat untuk intervensi partisipatoris terencana, seperti halnya KSB. Varian struktur ini mungkin juga menyesuaikan dengan pemisahan-pemisahan yang berlaku

di negara tersebut (etnis atau agama) dan inilah yang kemudian membawa pemberi bantuan mau tidak mau masuk ke arena politik. Sejumlah kemajuan yang berhasil dibuat dalam mengembangkan teknik-teknik partisipatoris pada dekade ini dan sebelumnya, ternyata tidak menyediakan jawaban bagi persoalan-persoalan yang diangkat oleh kekhasan politik pembangunan. Pengakuan yang lebih sungguh-sungguh akan fakta persoalan mendasar ini dari para lembaga pemberi bantuan, tanpa terkecuali Kementerian Sosial dalam konteks KSB ini, akan menjadi permulaan yang krusial.

Berbagai program dan kegiatan yang akan diimplementasikan ke dalam fase-fase manajemen bencana (sebelum, ketika, sesudah) melalui kerangka kerja manajemen bencana dan pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat ini menunjukkan pentingnya mengorganisasi komunitas dan merancang proses-proses partisipatoris dalam perencanaan dan implementasi program Kampung Siaga Bencana. Pemerintah dalam hal ini, hendaknya tidak langsung turun ke masyarakat dalam menginisiasi program ini. Akan tetapi terlebih dahulu melibatkan secara aktif dan integral para pekerja-penyuluh sosial, aktivis *community development*, sosiolog-antropolog, apakah berasal dari instansi pemerintah terkait, NGOs, kampus, ataupun ormas tingkat lokal. Selain itu juga perlu dirumuskan sebuah kerjasama komprehensif dengan organisasi internasional yang berpengalaman menangani bencana untuk merancang sebuah implementasi program lintas-negara, khususnya dari negara-negara tetangga yang memiliki kontur dan karakteristik kebencanaan domestik seperti Filipina, Thailand, Jepang, dan lain-lain.

Pemerintah juga perlu membuat akses yang memudahkan bekerjanya mekanisme pengurangan risiko bencana yang terlembagakan secara sosiokultural di masyarakat melalui

penyesuaian-pengaktifan peraturan-peraturan nasional maupun kearifan lokal, membangun kantor-kantor dan komite-komite pengurangan risiko dan manajemen bencana dari tingkat nasional hingga ke level lokal terbawah (desa/RT/RW).

Kesemua koordinasi dengan berbagai aktor dan saling mengisi akan peran mereka menjadi sangat krusial untuk mencapai tujuan meningkatkan kapasitas masyarakat dan mengurangi kerentanan mereka. Ini bukan saja target jangka pendek berupa berkurangnya jumlah korban jiwa dan kerusakan harta benda, namun juga secara jangka panjang menuju keberdayaan masyarakat dalam menghadapi situasi kerentanan apa saja, apakah itu bencana ataupun selain bencana.

Terkait dengan proyeksi ke depan program Kampung Siaga Bencana ini, melalui penggabungan antara analisis konseptual mengenai partisipasi publik, persoalan *civil society*, dan arah kebijakan sosial bencana dengan analisis tentang kerangka kerja pengurangan risiko-manajemen bencana serta pembangunan komunitas resilien terhadap bencana, akan terlihat bahwa penanganan bencana harus diposisikan dalam suatu kerangka kebijakan sosial dan strategi penanganan kemiskinan inklusif terkait kondisi sebelum (pengurangan risiko dan kerentanan, mitigasi dan perlindungan sosial), ketika (respons tanggap darurat), dan setelah bencana (rehabilitasi-rekonstruksi dan revitalisasi komunitas). Ini artinya, jika manajemen bencana tidak diposisikan dalam konteks kebijakan sosial yang inklusif tadi, maka penanganan bencana hanya akan menjadi kegiatan rutinitas yang bersifat amal (bukan pemberdayaan), reaktif (bukan aktif), dan residual (tidak berkelanjutan).

Fenomena bencana alam tentu saja berimplikasi langsung secara fisik karena

sifatnya yang alamiah, tetapi perlu disadari bahwa dampak bencana terhadap masyarakat akan selalu terkonstruksi secara sosial. Pemahaman akan dampak bencana yang terkonstruksi secara sosial ini akan berujung pada pertimbangan tentang bagaimana struktur hubungan-hubungan sosial-ekonomi-politik dapat memengaruhi realitas fisik bencana dan sekaligus memberikan bentuk terhadap dampak bencana nantinya. Artinya di sini, bukan saja bencana memiliki konsekuensi-konsekuensi sosial-ekonomi, tetapi juga bahwa struktur-struktur sosial-ekonomi akan memengaruhi bagaimana berbagai kalangan masyarakat dalam mengalami keganasan bencana.

UCAPAN TERIMA KASIH

Tulisan ini awalnya disusun sebagai bagian dari proses penyusunan Karya Tulis Ilmiah pada Diklat Jabatan Fungsional Peneliti LIPI Tahun 2012. Pada awal dan akhir tahun 2015, tulisan direkonstruksi ulang dengan memasukkan beberapa sudut pandang, literatur dan termasuk data baru. Penulis menyampaikan terima kasih kepada Prof. Dr. Muhammad Hisyam, M.A. atas segala masukan-kritikan selama proses pembimbingan penulisan. Demikian juga terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada seluruh 30 rekan-rekan peserta Diklat Jabatan Fungsional Peneliti LIPI, Gelombang XXI, Tahun 2012, atas kebersamaan, diskusi dan kenangan selama proses penyusunan Karya Tulis Ilmiah ini maupun pelaksanaan diklat. Tulisan ini bersumber dari penelitian Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI, sebagai bagian dari proyek penelitian tahun 2013. Saya ingin berterima kasih kepada Gunawan sebagai peneliti kolega lapangan saya di Yogyakarta, Teti Ati Padmi (ketua tim penelitian) dan Sugiyanto. Pada akhirnya, saya menyampaikan penghargaan kepada masyarakat dan aktivis

PRB di Sleman dan Lereng Merapi, khususnya Desa Umbulharjo, yang telah berkenan diwawancarai berkaitan dengan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A. (2005). "Environmentalism: Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India." *Current Anthropology* 46(2): 161-89.
- Appadurai, A. (2004). "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", dalam Rao, V., and Walton, M. (Eds.) *Culture and Public Action*, 59-84. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana RI. (2012). Peraturan Kepala BNPB Nomor 01 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa-Kelurahan Tangguh Bencana. Jakarta: BNPB.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2006). Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana, 2006-2009. Jakarta: Bappenas dan UNDP.
- Bankoff, G. (2004). "The Historical Geography of Disaster: 'Vulnerability' and 'Local Knowledge' in Western Discourse", dalam Bankoff, G., Frerks, G., Hilhorst, D. (Eds.) *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*, 25-36. London: Earthscan.
- Bawagan, A.B. (2011). "Community-Based Disaster Risk Reduction and Management Projects: Pre-, During and Post- Disaster Phases." *ASEAN Social Work Journal* 1(1): 21-42.
- Bhatia, B.M. (1991). *Famines in India 1860-1990*. Delhi: Konark Publishers.
- Bohle, H-G. (Ed.) (1993). *Worlds of Pain and Hunger: Geographical Perspectives on Disaster Vulnerability and Food Security*, Freiburg Studies in Development Geography, No. 5. Saarbrücken: Verlag Breitenbach.
- Cernea, M. (1985). *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. New York: Oxford University Press.
- Chambers, R. (1983). *Rural Development: Putting the Last First*. Harlow, U.K.: Pearson Education.
- Cornwall, A., and Brock, K. (2005). "What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction,'" *Third World Quarterly* 26(7): 1043-1060.
- Crush, J. (Ed.). (1995). *The Power of Development*. London: Routledge.
- Cruz, L.P., Ferrer, E.M., and Pagaduan. (2010). *Building Disaster-Resilient Communities: Stories and Lessons from the Philippines*. Quezon City: CSWCD-UP.
- Cuny, F.C. (1983). *Disasters and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Damrosch, L. (2007). *Jean-Jacques Rousseau: Restless Genius*. New York: Mariner Books.
- Dreze, J., and Sen, A.K. (1990). *The Political Economy of Hunger, Volumes 1-3*. Oxford: Clarendon Press.
- Eyben, R., and Ladbury, S. (1995). "Popular-participation in aid-assisted projects: why more in theory than in practice?", dalam Nelson, N., and Wright, S. (Eds.).

- Power and Participatory Development: theory and practice. London: Intermediate Technology Publications.
- Ferguson, J. (1990). *The Anti-Politics Machine: 'Development,' Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Ferguson, J., and Lohmann, L. (1994). "The Anti-Politics Machine: "Development" and Bureaucratic Power in Lesotho," dalam *The Ecologist* 24(5): 176-181.
- Guggenheim, S. (2006). "Crises and Contradictions: Understanding the Origins of a Community Development Project in Indonesia," dalam A. Bebbington, S. Guggenheim, E. Olson, and M. Woolcock (Eds.). *The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank*, 111-44. Hartford, CT: Kumarian.
- Gunewardena, N., and Schuller, M. (2008). *Capitalizing on Catastrophe: Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*. Plymouth, U.K.: AltaMira Press.
- Harriss, J. (2001). *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. New Delhi: LeftWord Books.
- Hewitt, K. (1995). "Sustainable Disasters? Perspectives and powers in the discourse of calamity," dalam Crush, J. (Ed.). *The Power of Development*. London: Routledge.
- Hickey, S., and Mohan, G. (2004). *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. London and New York: Zed Books.
- Kementerian Sosial RI. (2011a). *Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 128 Tahun 2011 tentang Kampung Siaga Bencana*. Jakarta: Kementerian Sosial RI.
- (2011b). *Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial, Kementerian Sosial RI Nomor: 193/LJS/X/2011 tentang Petunjuk Teknis Kampung Siaga Bencana*. Jakarta: Kementerian Sosial RI.
- Kuntjoro, I. dan Jamil, S. (2010). "Natural Disasters in Indonesia: Strengthening Disaster Preparedness." (<http://www.eastasiaforum.org/2010/11/17/natural-disasters-in-indonesia-strengthening-disaster-preparedness/>, diakses 30 November 2012).
- Latief, M. (2012). 2013, *Realisasi Pertama Kampung Siaga Bencana di Bandung*. (<http://properti.kompas.com/read/2012/11/23/15434128/2013.Realisasi.Pertama.Kampung.Siaga.Bencana.di.Bandung>, diakses 30 November 2012).
- Mansuri, G., and Rao, V. (2004). "Community-Based and -Driven Development: A Critical Review." *World Bank Research Observer* 19(1): 1-39.
- (2013). *Localizing Development: Does Participation Work?* Washington, DC: World Bank.
- Mantena, K. (2009). *Alibis of Empire*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mitchell, J.K. (1988). 'Confronting natural disasters: an international decade for natural hazards reduction'. *Environment* 30: 25-29.
- Mosse, D. (2001). "People's Knowledge, Participation, and Patronage:

- Operations and Representations in Rural Development,” dalam B. Cooke and U. Kothari (eds). *Participation: The New Tyranny*. London: Zed Books.
- (2003). “The making and marketing of participatory development,” dalam Quarles van Ufford, P., and Giri, A.K. (Eds). *A Moral Critique of Development: In search of global responsibilities*. London and New York: Routledge.
- (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- Nelson, N., and Wright, S. (Eds.). (1995). *Power and Participatory Development: theory and practice*. London: Intermediate Technology Publications.
- Pateman, C. (1976). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- (2008). Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.
- (2008). Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.
- (2008). Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana.
- Prud’homme, R. (1995). “The Dangers of Decentralization.” *World Bank Research Observer* 10(2): 201-20.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rahnema, M. (1992). “Participation,” dalam Sachs, W. (Eds). *The Development Dictionary*. London: Zed Books.
- Rao, V., and M. Walton, eds. (2004). *Culture and Public Action*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Reyes, M.L. (2010). AADMER Work Programme 2010-2015 (http://www.pasificdisaster.net/pdnadmin/data/original/ASEAN_AADMER_2010_IAP_work_pgrmm.pdf, diakses 30 November 2012).
- Sachs, W. (2010). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Second Edition. London & New York: Zed Books.
- Scott, J. (1999). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Setiyanto, B.D. (2007). “*Governance by Accident in Indonesian Disaster Mitigation: A Theoretical Literary Review*”. *Renai*. VII(1): 25.
- Sugiono, M., Umar, A.R.M., and Prameswari, D. (2013). *International Policy Framework for Building Disaster Resilient Community: The Case of Sleman*. Osaka: Institute for Academic Initiatives Group 5 (RESPECT Program).
- Susman, P., O’Keefe, P., and Wisner, B. (1983). ‘Global disasters, a radical interpretation’, dalam Hewitt, K. (Ed.) *Interpretations of Calamity*. London: Allen and Unwin.

- UNDRO. (1990). 'World launches International Decade for Natural Disaster Reduction,' dalam UNDRO News, Special Issue, Jan/Feb.. Geneva: United Nations Disaster Relief Organization
- United Nations Development Programme. (2004). Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. New York: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP.
- United Nations Development Programme Indonesia, and BNPB. (2007). Lessons Learned: Disaster Management Legal Reform. The Indonesian Experience. Jakarta: UNDP Indonesia.
- UNISDR. (2007). Hyogo Framework for Action. (<http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>, diakses 30 November 2012).
- Watts, M. (1995). "A New Deal in Emotions': Theory and practice and the crisis of development", dalam Crush, J. (Ed.). The Power of Development. London: Routledge.
- White, H. (1999). "Politicising Development? The Role of Participation in the Activities of Aid Agencies", dalam Gupta, K.L. (Eds.). Foreign Aid: New Perspectives. New York: Springer Science+Business Media, LLC.
- White, S. (2011). "Depoliticizing development: the uses and abuses of participation", dalam Cornwall, A. (Ed.). The Participation Reader. London: Zed Books.
- World Bank. (1995). World Bank Participation Source Book. Washington D.C.: World Bank.

STRATEGI KEBERHASILAN PROSES PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MELALUI PENGEMBANGAN KREATIVITAS SENI TRADISI: STUDI KASUS SAUNG ANGKLUNG UDJO, BANDUNG, JAWA BARAT

THE SUCCESS STRATEGY OF COMMUNITY EMPOWERMENT PROCESS THROUGH CREATIVITY OF ARTS TRADITIONS: CASE STUDY SAUNG ANGKLUNG UDJO, BANDUNG, WEST JAVA

Budiman Mahmud Musthofa

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Kesejahteraan Sosial
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
Email: budiman_mm@yahoo.com

Jajang Gunawijaya

Pengajar Departemen Antropologi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
Email: j_gunawijaya@yahoo.com

Diterima: 21 Desember 2015; Direvisi: 11 Januari 2016; Disetujui: 11 Januari 2016

Abstrak

Pemberdayaan masyarakat dan kreativitas sesungguhnya bukan fenomena yang sama, tetapi keduanya dapat saling melengkapi. Kedua hal tersebut dapat bersinergi dengan baik melalui penciptaan lingkungan yang kondusif. Saung Angklung Udjo (SAU) merupakan lingkungan kondusif yang sengaja dibuat oleh Udjo (pendiri) untuk mendukung aktivitas pemberdayaan dan pengembangan kreativitas seni tradisi. Artikel ini merupakan hasil penelitian kualitatif yang membahas tentang strategi pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan kreativitas seni tradisi di Saung Angklung Udjo (SAU). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekuatan Udjo sebagai pendiri SAU dan aktivitas pemberdayaan masyarakat merupakan kunci utama keberhasilan. Strategi Udjo dalam melakukan aktivitas pemberdayaan masyarakat didasarkan pada unsur-unsur budaya lokal dan nilai-nilai tradisi Sunda. Filosofi Sunda terkait dengan nilai silih asah, silih asih, silih asuh merupakan dasar yang digunakan dalam memberdayakan masyarakat dan mengembangkan SAU. Sedangkan proses pemberdayaan masyarakat mengacu pada konsepsi nilai budaya masyarakat Sunda yaitu kudu akur sareng batur sakasur (istri), sadapur (keluarga), sasumur (tetangga), dan salembur (masyarakat luas). Berbagai strategi dan proses pemberdayaan masyarakat tersebut telah berhasil mewujudkan cita-cita Udjo untuk berkontribusi dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan kreativitas seni angklung.

Kata Kunci: pemberdayaan masyarakat, kreativitas, seni tradisi, saung angklung udjo.

Abstract

Community empowerment and creativity actually are not the same phenomena, but can complement each other. Both of these can synergize well through the creation of a conducive environment. Saung Angklung Udjo (SAU) is a conducive environment that deliberately created by Udjo (founder) to support the activities of the empowerment and development of creativity. This article is the result of qualitative research that discusses about the strategy of community empowerment through development creativity of art tradition in Saung Angklung Udjo (SAU). The results showed that the the strength of Udjo as founder SAU and community empowerment activities are the key success of SAU. Udjo strategy in community empowerment activities based on the elements of local culture and traditional values Sundanese. The Sundanese philosophy related to the value of silih asah, silih asih, silih asuh are the foundation that are used to empower the community and

to develop SAU. While the stage of community empowerment refers to the conception of the cultural value of the Sundanese people *kudu akur sareng batur sakasur* (wife), *sadapur* (family), *sasumur* (neighbors), dan *salembur* (society at large). The various strategies and stages of community empowerment has been successfully realize Udjo's ideal to contribute in create of community welfare through the development of creativity *angklung*.

Keyword: *community empowerment, creativity, art tradition, saung angklung udjo.*

PENDAHULUAN

Pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan kreativitas memiliki peluang yang besar dalam mensejahterakan masyarakat di era ekonomi kreatif. Perkembangan era ekonomi kreatif memberikan peluang sekaligus menjadi tantangan bagi individu dan masyarakat untuk melahirkan berbagai kreativitas diberbagai bidang. Salah satu bidang yang menurut penulis memiliki potensi besar tetapi belum dibanyak dibahas adalah bidang seni tradisi. Kreativitas seni tradisi dapat terdiri dari berbagai macam produk baik benda maupun non-benda, seperti kerajinan, pertunjukan, musik, seni rupa dan beragam seni lainnya dan berbagai hal sejenisnya termasuk salah satu bagian dalam lingkup ekonomi kreatif. Pada tahun 2014, sektor ekonomi kreatif memberikan nilai tambah Rp 641,8 triliun atau 7 persen dari PDB nasional pada tahun tersebut. Dari sisi tenaga kerja, sektor ini menyerap 11,8 juta tenaga kerja atau 10,7 persen dari angkatan kerja nasional. Aktivitas ekspor mencapai Rp118 triliun atau 5,7 persen dari total ekspor nasional (Hartono, 2015).

Era ekonomi kreatif membuka peluang lahirnya kreativitas masyarakat untuk mengelola berbagai kekayaan budaya bangsa dengan menciptakan kreasi-kreasi baru sehingga menjadikan budaya yang ada seperti kesenian tradisonal memiliki nilai tambah dan nilai manfaat yang lebih. Kreativitas berupa pengembangan kesenian tradisonal kini telah menjadi kekuatan besar dalam perputaran ekonomi dunia, khususnya di sektor jasa, pariwisata dan hospitality industry

(Damanik, 2013). Keberhasilan pengelolaan kreativitas seni tradisi akan memberikan dampak besar bagi masyarakat karena proses kreatif bersentuhan langsung dengan problem nyata masyarakat, seperti problem pelestarian budaya, problem kesejahteraan masyarakat, dan problem sosial ekonomi lainnya, bukan lagi semata-mata seni untuk hiburan (Damanik, 2013; Hermantoro, 2011). Kreativitas yang seperti ini pada umumnya tidak dapat dikerjakan oleh seorang individu, tetapi harus bersama orang lain atau masyarakatnya, sehingga ada proses partisipasi melalui *sharing creativity* yang mengarah pada terbentuknya kreativitas bersama (Hermantoro, 2011; Fischer, 2014). Secara konseptual hal ini diperkuat oleh Munandar, (2012:12), yang menjelaskan bahwa kreativitas adalah hasil interaksi antara individu dan lingkungannya sehingga menghasilkan suatu produk atau kombinasi baru.

Pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan kreativitas seni tradisi merupakan model yang menarik untuk dikembangkan, mengingat bangsa kita sangat kaya dengan seni tradisi. Upaya pemberdayaan di bidang seni tradisi menempatkan proses kreatif bersentuhan langsung dengan problem nyata masyarakat, seperti problem pelestarian budaya dan problem kesejahteraan masyarakat, dengan demikian maka seni tradisi bukan lagi semata-mata seni untuk hiburan dan seni untuk seni. Pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan seni tradisi juga sangat terkait dengan eksistensi budaya lokal yang semakin pudar. Secara faktual, saat ini cukup banyak kreativitas dibidang seni tradisi yang tidak

bertahan lama, termarginalkan oleh berbagai budaya populer dan budaya asing, bahkan tidak sedikit seni tradisi yang ditinggalkan oleh masyarakatnya, misalnya wayang orang, wayang potehi, seni kasidah, seni gambang (Jamil, 2011), kesenian Reog (Supriadi, 2012), Ludruk (Azali, 2012), bahkan menurut Ketua Forum Taman Budaya se-Indonesia, di daerah Jawa Barat sedikitnya terdapat 43 kesenian tradisional yang hampir punah (Sartika, 2009).

Dari berbagai permasalahan tersebut, keberadaan SAU justru menunjukkan fakta yang sebaliknya, Udjo Ngalagena berhasil mengemas angklung yang merupakan seni tradisi masyarakat Sunda melalui aktivitas pemberdayaan masyarakat dalam bentuk aktivitas produksi, pendidikan, pertunjukan dan berhasil memberdayakan masyarakat sejak awal berdiri hingga saat ini (Syafii, 2009; Milyartini, 2012). Puncak dari aktivitas kreatif Udjo adalah kontribusi besarnya dalam mengantarkan angklung sebagai warisan budaya dunia milik Indonesia yang disahkan oleh Unesco tanggal 16 Nopember 2010. Salah satu bentuk dari kreativitas seni tradisi yang menjadi fokus kajian ini adalah Saung Angklung Udjo (SAU) yang mencakup berbagai aktivitas kreatif di dalamnya seperti produksi, pertunjukan dan pendidikan seni tradisi angklung. SAU dibuat oleh Udjo Ngalagena (Mang Udjo) pada tahun 1966. Dari hasil observasi, wawancara dan studi literatur, diketahui bahwa Udjo Ngalagena berhasil mengembangkan kreativitas seni tradisi angklung dan memberikan dampak besar bagi masyarakat luas.

Menurut informasi dari pihak keluarga Udjo Ngalagena dan berbagai informan lainnya, sejak berdiri hingga saat ini, SAU telah membantu dan berkontribusi dalam kehidupan ribuan orang baik secara langsung maupun tidak langsung. Sampai saat ini telah tiga bahkan empat generasi masyarakat terlibat aktif dalam

kegiatan di SAU baik dalam kegiatan produksi, pendidikan maupun pertunjukan angklung skala lokal, nasional dan internasional. Kegiatan di SAU juga menggerakkan roda ekonomi lainnya seperti menggerakkan aktivitas petani bambu, aktivitas perdagangan, aktivitas pelaku industri pariwisata dan berbagai aktivitas yang bersifat ekonomi lainnya. Secara sosial budaya, keberadaan SAU telah menyatu dengan berbagai aktivitas masyarakat sekitar dan menjadi pusat kegiatan masyarakat. Menurut informasi yang diperoleh dari berbagai informan, hal ini tidak dapat dilepaskan dari peran Udjo dan aktivitas pemberdayaan yang dilakukan sejak awal berdirinya SAU hingga saat ini.

Keberadaan SAU telah menunjukkan bahwa kreativitas dan aktivitas pemberdayaan yang dilakukan oleh Udjo Ngalagena terbukti bertahan dan terus tumbuh berkembang bersama masyarakat lebih dari 50 tahun. Karena itulah maka dinamika pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan kreativitas seni tradisi yang telah dilakukan selama 50 tahun ini sangat menarik dan perlu untuk dikaji secara akademik. Keberhasilan strategi pemberdayaan yang telah dilakukan ini perlu dikaji secara akademik sehingga diharapkan dapat menjadi inspirasi bagi masyarakat dan dapat menjadi model pemberdayaan untuk aktivitas sejenisnya. Pertanyaan penelitian yang diajukan adalah bagaimana strategi dan proses pemberdayaan masyarakat yang dilakukan di Saung Angklung Udjo selama 50 tahun?

Pemberdayaan Masyarakat dan Kreativitas

Secara konseptual, pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu model intervensi yang dikemukakan oleh Glen (1993) dalam kaitannya dengan praktik komunitas. Model intervensi ini sangat memperhatikan aspek pemberdayaan masyarakat dimana di dalamnya sangat terasa unsur pendidikan

dan upaya mengubah suatu komunitas (Adi, 2012:147). Partisipasi masyarakat dalam proses pemberdayaan masyarakat menjadi salah satu kunci bagi terciptanya kesejahteraan. Selanjutnya, Adi (2012) menjelaskan bahwa konsep pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu konsep yang mendapat penekanan khusus terutama pada model intervensi pengembangan masyarakat. Zastrow (2004:431) menjelaskan bahwa pemberdayaan adalah proses membantu individu, keluarga, kelompok dan masyarakat serta membantu meningkatkan kekuatan, pengaruh pribadi, interpersonal, sosial ekonomi, dan politik untuk memperbaiki kualitas hidup mereka.

Adi (2012:211-222) mengkategorikan bahwa pemberdayaan itu sendiri harus dilihat sebagai suatu program dan suatu proses. Pemberdayaan sebagai suatu program idealnya melewati tahapan-tahapan kegiatan untuk mencapai tujuan dan ditentukan jangka waktunya. Konsekuensi dari hal ini, jika program selesai maka dianggap pemberdayaan sudah selesai. Sementara itu, pemberdayaan masyarakat sebagai suatu proses adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan (*on-going*) sepanjang komunitas itu masih ingin melakukan perubahan dan perbaikan, dan tidak hanya terpaku pada satu program saja. Tahapan pemberdayaan masyarakat menurut Adi (2012, 179) dilakukan dalam beberapa tahapan yaitu tahap persiapan yang didalamnya ada persiapan petugas dan persiapan lapangan, tahap assessment berupa identifikasi masalah, analisa kebutuhan dan sumberdaya yang dimiliki, selanjutnya tahap perencanaan alternatif program, pemformulasian rencana aksi, tahap pelaksanaan program, tahap evaluasi proses dan hasil perubahan dan terakhir tahap terminasi.

Kajian yang lebih khusus terkait dengan *community development* di bidang kebudayaan (*cultural development*), telah dilakukan

oleh Ife (2013, 237). Pada kajian tersebut dijelaskan bahwa globalisasi budaya berjalan mengikuti pola globalisasi ekonomi. Lebih lanjut, Ife menyatakan bahwa "*In the Face of this globalization of culture it is very difficult for communities to preserve their own unique local culture, yet this is a critical component of community development*". Jadi menurut Ife, pada era globalisasi budaya, sulit bagi komunitas untuk mempertahankan keunikan budaya lokal mereka, dan hal ini merupakan kritik utama yang menjadi perhatian besar pemberdayaan masyarakat di bidang kebudayaan. Maka dari itu, pengembangan budaya melalui aktivitas pemberdayaan masyarakat menjadi salah satu komponen yang sangat penting bagi masyarakat dalam menghadapi globalisasi budaya.

Pada konteks globalisasi budaya, Ife (2013) melihat bahwa budaya lokal dan tradisi suatu masyarakat penting diberdayakan bagi suatu komunitas. Proses pemberdayaan ini memerlukan sinergi antara berbagai individu dengan komunitas dan masyarakatnya karena dalam proses kreatif, *none of us is as smart as all of us!* (tidak seorang pun sependai kita semua!) (Fontana, 2009). Berkembang dan bertahannya suatu produk kreatif sangat dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat dalam mendukung kreasi tersebut (Gunawijaya, 2011). Keterlibatan masyarakat dapat berupa partisipasi secara kesadaran maupun paksaan (Sztompka, 2011). Kajian Fischer menjelaskan bahwa melalui budaya partisipasi suatu kreasi akan semakin sempurna dan bertahan lama. Hal ini terjadi karena semua orang diberi kesempatan dan sarana untuk terlibat dalam proses partisipasi tersebut (Fischer, 2014). Kreativitas seni tradisi telah berhasil memberikan cara yang efektif untuk mendorong masyarakat lokal mengembangkan keterampilan, kepemimpinan dan untuk mengambil peran dan tanggung jawab baru dalam komunitas mereka (Cameron, 2013).

Kreativitas merupakan aset penting dalam aktivitas pemberdayaan, baik kreativitas dalam proses pemberdayaan maupun kreativitas sebagai produk. Kreativitas dapat diartikan sebagai suatu kemampuan umum untuk menciptakan suatu yang baru atau kemampuan untuk memberikan gagasan-gagasan baru yang dapat diterapkan dalam pemecahan masalah, atau sebagai kemampuan untuk melihat hubungan-hubungan baru antara unsur-unsur yang sudah ada sebelumnya (Munandar, 2012: 25). Produk yang diciptakan itu tidak perlu baru sekali, tetapi merupakan gabungan atau kombinasi dari hal-hal yang sudah ada sebelumnya. Produk kreatif yang dihasilkan akan semakin bernilai jika mendapat pengakuan (penghargaan) dari masyarakat dan memberi makna bagi kehidupan ((Munandar, 2012; Semiawan, 2009).

Aktivitas kreatif tumbuh dari hubungan antara individu dan pekerjaan mereka, serta dari interaksi antara individu, sehingga dengan kata lain, kreativitas tidak hanya terjadi di dalam kepala orang, tetapi dalam interaksi antara pikiran seseorang dan konteks sosial budaya (Fischer, 2011:7). Oleh karena itu, aktivitas kreatif tidak terletak diranah pribadi dalam pikiran individu, tetapi dalam interaksi dialogis dalam konteks relasional. Sebagai contoh misalnya ada proses interaksi dan saling mempengaruhi antara lingkungan dan individu yang mengarah pada kreativitas improvisasi dari sebuah grup (grup musik jazz) atau output kreatif hasil kerja tim (Watson 2007:420).

Sebagaimana penjelasan diatas, maka pemberdayaan masyarakat sebagai suatu proses untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat harus memperhatikan berbagai kondisi masyarakat diantaranya adalah kreativitas dan seni tradisi yang ada di dalamnya. Kajian ini memfokuskan pada pemberdayaan masyarakat dan kreativitas seni tradisi. Kreativitas seni

tradisi yang dimaksud dalam kajian ini adalah kreatif yang terkait dengan aktivitas seni tradisi Sunda, khususnya angklung.

METODE PENELITIAN

Kajian ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan mengangkat studi kasus tentang keberhasilan proses pemberdayaan masyarakat selama 50 tahun di Saung Angklung Udjo. Pendekatan kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial (Creswell, 2010). Kajian ini bersifat deskriptif, sebagaimana dijelaskan oleh Neuman (2013), bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang menyajikan gambaran yang spesifik mengenai situasi, penataan sosial, atau hubungan. Penelitian ini dilakukan di SAU, Jalan Padasuka No. 118, Bandung, Jawa Barat. Teknik pemilihan informan yang peneliti gunakan adalah *purposive sampling* (sampling bertujuan). Data primer diperoleh peneliti melalui observasi dan wawancara terhadap informan 25 informan dengan kategori anggota keluarga, pengrajin, pemain, pelatih, tokoh masyarakat dan berbagai informan lainnya. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui kegiatan studi pustaka, berupa penelusuran dokumen yang memuat fakta-fakta, artikel atau referensi, serta bahan-bahan lain yang menunjang kajian ini.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Eksistensi dan perkembangan Saung Angklung Udjo (SAU) tidak dapat dilepaskan dari peran Udjo Ngalagena (1929-2001) dan partisipasi masyarakat. Udjo Ngalagena dikenal sebagai seniman dan guru yang sejak kecil sudah menggeluti dunia angklung dan kesenian Sunda. Dorongan Udjo untuk mengembangkan

angklung semakin kuat ketika pada tahun 1955 terlibat bersama Daeng Soetigna dalam rangkaian acara Konferensi Asia Afrika di Bandung. Pada tahun 1958, menurut Sam Udjo (Putra kedua), setiap hari ayahnya sibuk mencoba-coba dan membuat angklung dengan berbagai ukuran bambu. Tahun 1962 Udjo dan istrinya mulai mengembangkan dan membuat angklung berlaras pentatonis serta calung dan juga membuat gamelan awi (bambu).

Pada tahun 1963, Udjo lebih serius membuat angklung disela-sela kesibukannya sebagai guru sekolah. Pada tahun 1964, ia mulai menerima pesanan angklung khususnya dari sekolah-sekolah sehingga mulai merekrut tenaga tambahan sebanyak 4 orang. Istri dan anak-anak juga dilibatkan, mulai dari mencuci bambu hingga membersihkan bambu dan mengikat angklung. Dari sisi produksi, karyawan Udjo saat itu ada empat orang, dengan Udjo jadi 5 orang. "Karyawan pa Udjo itu cuman 4 orang saja, 1 untuk suara, 2 untuk ragangan, 3 untuk ngecat, 4 untuk moles kembali, 5 untuk finishing" kata Eme Kurnia. Eme Kurnia merupakan salah satu dari 4 orang yang diajari membuat angklung sejak tahun 1964.

Melihat perkembangan yang semakin baik, Daeng Soetigna memberikan dukungan dan arahan untuk terus mengembangkan angklung, hingga akhirnya tahun 1965, Udjo Ngalagena mulai menyiapkan pementasan angklung keliling, untuk mengenalkan angklung ke masyarakat. Keberhasilan Udjo dalam mengembangkan angklung Sunda ia lanjutkan dengan niat utamanya "ingin ikut membina kebudayaan dan kesenian" (Milyartini, 2012). Akhirnya secara resmi pada tahun 1966, Udjo Ngalagena beserta istri mendirikan sanggar angklung untuk mengembangkan sebuah program latihan angklung yang bertujuan untuk mengembangkan bakat musik anak, dan

melestarikan budaya Sunda dengan memadukan pendidikan, seni dan alam yang kemudian dikenal dengan Saung Angklung Udjo (SAU). Aset yang dimiliki saat mendirikan Saung Angklung dapat dikatakan sangat terbatas, kekuatan utama saat itu ada pada Udjo dan istri dengan segala keahlian dibidang pendidikan dan seni yang kemudian berkembang dan bertambah dengan kekuatan beberapa SDM masyarakat sekitar serta sumber daya alam (bambu). Aset penting lainnya adalah kekuatan budaya Sunda, termasuk seni tradisi serta nilai-nilai filosofi dalam kehidupan yang tercermin dalam filosofi silih asah, silih asih dan silih asuh.

Titik awal perubahan besar di SAU terjadi ketika tahun 1968 datang wisatawan dari luar negeri yang tertarik dengan angklung dan pertunjukkan seni tradisi Sunda. Pada bulan September 1968 sebuah biro perjalanan, Nitour membawa enam orang wisatawan asing dari Perancis dengan dua orang pemandu wisata. Mereka itulah tamu asing pertama di SAU. Saat itu Udjo berhasil menampilkan pertunjukan bersama anak-anaknya dan hasilnya keenam turis Perancis tersebut sangat puas (Syafii, 2009). Saat itu pertunjukan yang Udjo sajikan menampilkan pertunjukkan angklung dan permainan tradisional masyarakat Sunda dengan penampilan yang sederhana, sarana apa adanya seperti kursi bambu di halaman rumah yang apa adanya sehingga membuat suasana sangat alami. Pertunjukan dilakukan di halaman rumah, tidak ada panggung, tidak ada pengeras suara, tidak ada dekorasi, hanya kursi bambu yang sederhana. Pertunjukan dan penampilan Udjo ternyata membuat wisatawan puas dan memberikan kenangan tersendiri. Sejak saat itu, Nitour secara rutin membawa wisatawan mancanegara yang diikuti oleh biro-biro perjalanan lainnya hingga saat ini. Sejak kunjungan wisatawan asing pertama, SAU

mulai dikembangkan sebagai objek wisata oleh Udjo Ngalagena.

Sejak menjadi tujuan wisatawan, SAU semakin banyak menerima pesanan angklung dan semakin banyak melakukan pertunjukkan, sehingga keterlibatan masyarakat semakin tinggi, khususnya dalam pembuatan angklung dan pertunjukkan. Keberadaan SAU memberikan kontribusi sangat besar bagi masyarakat sekitar karena mereka dilibatkan dalam berbagai aktivitas dan pengembangan SAU. Menurut semua informan, keberadaan SAU sangat berarti bagi masyarakat, selain anak-anak belajar dan tampil dalam pertunjukkan, ada juga penanaman nilai silih asah, silih asih, silih asuh yang sangat terasa dan secara nyata memberikan dampak ekonomi. Lebih dari itu, Udjo Ngalagena terlibat langsung melatih dan memberdayakan masyarakat tentang cara membuat angklung yang hasilnya bisa dijual. Uniknya, Udjo memberikan kebebasan, angklung buatan masyarakat boleh dijual melalui SAU atau boleh juga dijual sendiri, sehingga masyarakat memiliki kebebasan untuk menjual produk angklungnya. Hal inilah yang menarik, dimana Udjo benar-benar memberdayakan masyarakat untuk kesejahteraan, bukan semata-mata mengeksploitasi produk masyarakat untuk kepentingan bisnisnya.

Sampai saat ini, SAU telah membangun banyak kemitraan dengan berbagai elemen masyarakat seperti pengrajin, pemasok bahan, komunitas seni budaya, dan berbagai institusi baik formal maupun non formal. Pada tahun 2015, ada sekitar 108 mitra kelompok pengrajin angklung serta kerajinan dari bambu serta memiliki koperasi yang mewadahi keberadaan mereka. Hal menarik lainnya, strategi yang dilakukan SAU dalam rangka pemerataan pendapatan pengrajin, SAU melakukan pembatasan pembelian hasil angklung yang diproduksi oleh masing-masing

mitra dan SAU menjanjikan pembelian secara rutin, sehingga mitra pengrajin tidak khawatir angklung buaatannya tidak laku, karena pasti dibeli oleh SAU jika kualitas produknya sesuai dengan standar SAU. Hal ini, pada saat yang sama juga mendidik para pengrajin agar terus meningkatkan kualitas produknya dan terus membangun jejaring dengan pembeli lainnya di luar SAU sehingga usahanya dapat lebih berkembang.

Saat ini rata-rata seorang pengrajin memasok angklung ke SAU dengan penghasilan sekitar 2-3,5 juta perminggu. Bahkan SAU membantu pengadaan bambu, sehingga pengrajin tinggal membuat saja, tidak perlu memikirkan bahan baku dan hasilnya dibeli langsung oleh SAU. Sedangkan untuk kalangan anak-anak, setiap tahun ratusan anak belajar di SAU, bahkan hampir semua pelatih saat ini adalah murid Udjo beberapa puluh tahun lalu. Tahun 2015 ini ada lebih dari 500 anak yang belajar angklung di SAU dan terlibat dalam pertunjukan. Di luar kelompok pengrajin ada juga kelompok lainnya, seperti pemasok bambu, industri tata boga, industri jasa, serta aneka industri lainnya yang jika digabung total mencapai lebih dari 160 kelompok mitra.

Berbagai upaya yang dilakukan oleh Udjo dan masyarakat pada perkembangannya memberikan dampak pada perkembangan berbagai kreativitas seni tradisi lainnya. Bukan hanya angklung dan pertunjukannya saja yang berkembang, seni tradisi lain juga ikut berkembang seperti berbagai alat musik dari bambu (arumba: alunan rumpun bambu) yaitu pertunjukan musik dari berbagai alat musik yang terbuat dari bambu, lahir banyak grup-grup musik yang menggunakan bambu sebagai alat musik utamanya, dipakainya pakaian tradisional Sunda dalam aktivitas sehari-hari, terlestarikannya tradisi upacara khitanan (helaran) di Sunda, terpeliharanya musik dan

lagu tradisional, tari-tarian tradisional, seni wayang, hingga tergalinya nilai-nilai filosofi hidup, etika, dan spirit budaya Sunda lainnya melalui filosofi bambu dan angklung yang diimplementasikan dalam proses pembelajaran di SAU.

Aktivitas kreatif yang terjadi tidak hanya berada pada ranah pribadi Udjo saja, tetapi ada dalam interaksi dialogis dalam konteks relasional antara Udjo dan masyarakatnya. Terlihat dengan sangat jelas bagaimana udjo men-share kreativitasnya ke masyarakat. Proses kreatif berorientasi relasional dapat dilihat di Saung Angklung Udjo misalnya terlihat dalam proses belajar, bermain, berkesenian, pertunjukan dan membuat angklung sehingga kegiatan tersebut menjadi aktivitas kreativitas bersama. Hal ini sebagaimana keberadaan dari kreativitas yang bersifat sosial itu sendiri yang tidak hanya terjadi di dalam kepala individu, tetapi hadir dalam interaksi antara pikiran seseorang dan konteks sosial budaya (Fischer, 2011:7).

Di SAU, hampir semua orang-orang yang terlibat seperti pengelola, pengrajin, pengisi acara stakeholder lainnya adalah masyarakat lokal. Masyarakat lokal dihimpun oleh Udjo sejak tahun 1964-an. Udjo Ngalagena memegang peranan yang dominan, namun ia berhasil mengelola partisipasi masyarakat sehingga keberadaan masyarakat menjadi komponen yang sangat penting bagi kemajuan SAU. Untuk menjawab pertanyaan bagaimana cara Udjo memberdayakan masyarakatnya, penulis melakukan wawancara secara mendalam yang hasilnya terlihat bahwa aktivitas pemberdayaan ternyata telah melekat sejak SAU berdiri. Sejak awal Udjo menerapkan filosofi silih asah (saling mengasah atau mengajari), silih asih (saling mengasihi) dan silih asuh (saling mengasuh) yang hakekatnya mengandung makna pemberdayaan sesama untuk mencapai kehidupan yang harmoni.

Udjo berhasil menjadikan nilai-nilai dasar kehidupan masyarakat Sunda yaitu silih asah, silih asih dan silih asuh sebagai dasar dalam membangun SAU dan berhasil mengimplementasikan nilai tersebut dalam berbagai aktivitas di SAU dan hal tersebut masih dapat dirasakan hingga saat ini. Filosofi ini menjelaskan bahwa hubungan antara manusia dengan sesama manusia dalam masyarakat Sunda yang harus saling mengasah atau mengajari, saling mengasihi, dan saling mengasuh menciptakan suasana kehidupan masyarakat yang diwarnai keakraban, kerukunan, kedamaian, ketentraman, dan kekeluargaan. Berbagai aktivitas dan produk kreatif *di-share* oleh Udjo ke masyarakat akhirnya melahirkan sinergi dan membuat SAU tumbuh besar bersama masyarakat.

Pengaruh penerapan nilai silih asah silih asih silih asuh dan tahap-tahap pemberdayaan masyarakat terlihat sangat jelas dalam hubungan antar masyarakat di SAU, antara orang tua dan anak, antara murid senior ke murid junior, pengrajin senior ke pengrajin junior. Di SAU terlihat dengan jelas hubungan kedekatan tersebut, misalnya murid senior dengan semangat mengajari murid junior, pengrajin senior dengan sukarela mengajar kepada siapapun yang mau belajar angklung secara gratis. Konsep silih asah adalah adanya saling berbagi ilmu pengetahuan, berbagi pengalaman, meningkatkan ketrampilan dan keahlian dalam membuat angklung. Konsep silih asih terlihat dari perilaku orang tua, guru, senior yang saling mengasihi, menyayangi murid atau orang yang lebih muda. Konsep silih asuh tercermin dari perilaku orang tua, senior, atau guru yang terus membimbing dan mendidik yang lebih muda, terlihat dari pendidikan pelatihan membuat angklung dan membuat pertunjukan dengan kesungguhan dan kesabaran.

Melalui perpaduan nilai-nilai budaya maka pemberdayaan masyarakat di SAU sangat kental dengan unsur partisipasi aktif masyarakat. Partisipasi yang terjadi di SAU bukan saja partisipasi formal dan seremonial, melainkan partisipasi aktif, membangun kesadaran, melatih dan mendidik masyarakat sehingga ada keterlibatan masyarakat seutuhnya. Hal ini berbeda dengan beberapa kajian yang mengungkap kegagalan pemberdayaan masyarakat berbasis partisipatoris di Indonesia karena partisipasi yang dibangun sebagian besar masih berupa partisipasi yang sifatnya formalitas dan seremonial, tidak ada role model dan tidak membangun kesadaran secara tepat (Adi, 2012; Ife, 2013). Partisipasi masyarakat yang terjadi ini sejalan dengan konsep pemberdayaan masyarakat dimana partisipasi merupakan salah satu kunci bagi terciptanya kesejahteraan (Adi, 2012).

Merujuk pada data-data temuan lapangan, tahapan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Udjo tidak lepas dari nilai-nilai budaya Sunda. Tahap pemberdayaannya mulai dari lingkungan yang terkecil hingga semakin besar, yaitu mulai pribadi Udjo, istri, anak, saudara, tetangga, masyarakat, bangsa, negara, dunia. Dalam istilah sunda, tahapan yang digunakan yaitu mulai dari sakasur, sadapur, sasumur, salembur. Istilah ini merujuk pada nilai budaya Sunda: kudu akur sareng batur sakasur, sadapur, sasumur, dan salembur, sebagaimana di paparkan oleh Yayan Udjo. Batur sakasur adalah istrinya, Uum Sumiati yang telah mendampingi sejak tahun 1950-

1982. Istrinya berperan sangat penting dalam mendukung semua aktivitas Udjo termasuk proses pembuatan angklung, pertunjukan angklung hingga mengelola SAU secara bersama-sama. Batur sadapur adalah putra-putri Udjo yang berjumlah 10 orang. Semua terlibat dan merasakan didikan orangtuanya dalam keadaan suka maupun duka sejak kecil hingga saat ini. Batur sasumur adalah sanak keluarga dan tetangga dekat yang terlibat dalam aktivitas berkesenian di SAU. Batur salembur adalah masyarakat sekitar, masyarakat luas baik anak-anak, remaja, orang dewasa hingga orang tua yang terlibat dalam kegiatan berkesenian, memproduksi alat musik, pertunjukan dan berbagai aktivitas lainnya di SAU.

Melalui filosofi silih asah silih asih dan silih asuh yang diterapkan di SAU, Udjo semakin menyadari akan pentingnya membina kerukunan dalam keluarga yang menjadi landasan bagi terciptanya kerukunan dalam hidup bermasyarakat. Keharmonian dalam lingkup masyarakat terkecil akan memberikan dampak bagi lingkup masyarakat yang lebih besar. Melalui filosofi nilai “Kudu akur sareng batur sakasur, sadapur, sasumur dan salembur” Udjo setahap demi setahap membangun SAU, membina hubungan baik mulai dari orang yang terdekat yakni isteri dan anak-anaknya hingga lingkungan sosial yang lebih luas. Dari informasi yang diperoleh, penulis mencoba untuk menyusun strategi dan tahap pemberdayaan masyarakat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1.

Strategi Pemberdayaan Masyarakat di SAU

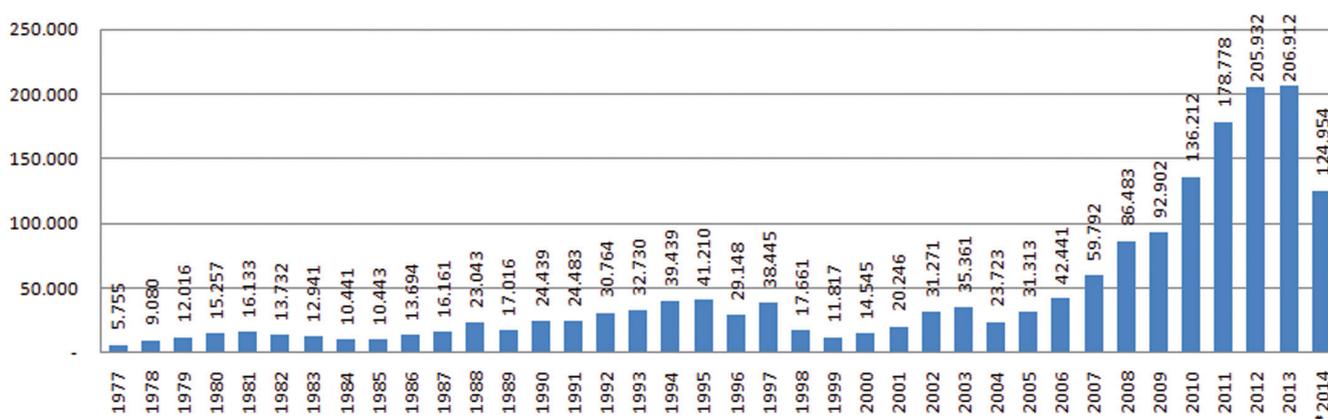
Nilai-nilai Sunda	Tahap	Aktivitas	Dampak
“Kudu Akur Sareng Batur: Sakasur	Istri	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Udjo melatih istrinya membuat angklung, pertunjukan angklung ◦ Kerjasama Mengelola administrasi dan keuangan SAU 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Peningkatan soft skill dan hard skill ◦ Ide Udjo didukung dan terealisasi bersama istri
“Kudu Akur Sareng Batur: Sadapur	Putra-putri	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Membekali anak-anak dengan pemahaman seni tradisi Sunda sejak kecil dan menanamkan nilai, norma, karakter ◦ Melatih anak tentang angklung dan seni tradisi lainnya, mulai dari membuat, memainkan angklung hingga memimpin pertunjukan 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Peningkatan soft skill dan hard skill anak-anak ◦ Tumbuhnya kreativitas anak ◦ Peningkatan produktivitas SAU ◦ Regenerasi SAU berjalan dengan baik
“Kudu Akur Sareng Batur: Sasumur	Saudara, tetangga dekat	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Melatih dan melibatkan saudara dan tetangga dalam produksi, pendidikan, pertunjukkan ◦ Mulai memberdayakan sektor ekonomi masyarakat (pengrajin angklung) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Seni tradisi angklung dan SAU dikenal di Desa Padasuka ◦ SAU sebagai pusat kegiatan masyarakat.
“Kudu Akur Sareng Batur: Salembur	Masyarakat luas (Bandung)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Melatih masyarakat luas, melatih di berbagai institusi seperti sekolah, institusi pemerintah. ◦ Bersama pemerintah Bandung mensosialisasikan angklung ke masyarakat luas. ◦ Memberdayakan sektor ekonomi masyarakat (pengrajin dan pariwisata) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ SAU dikenal di Bandung ◦ Secara sosial ekonomi masyarakat dan pemerintah memperoleh manfaat, seperti penciptaan lapangan kerja, dan pengembangan pariwisata
	Bangsa (Provinsi Jabar)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Bekerjasama dengan pemprov Jawa Barat dalam melestarikan budaya Sunda baik melalui sosialisasi seni tradisi, pendidikan di sekolah-sekolah se-Jawa Barat, terlibat dalam berbagai event promosi pariwisata ◦ Terlibat dalam berbagai kegiatan konservasi alam dan budaya seperti konservasi hutan bambu di berbagai daerah di Jawa Barat, Cijaringau ecoland, menginisiasi gerakan pengumpulan dan pencatatan budaya sunda, dll 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Perkembangan SAU mendapat perhatian dari gubernur Jawa Barat dan DKI Jakarta, promosi dan berbagai kunjungan wisatawan semakin banyak datang ke SAU. ◦ Dampak sosial budaya dan sosial ekonomi semakin dirasakan masyarakat dan pemerintah.
	Negara	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Terlibat dalam melatih dan memberdayakan masyarakat internasional (Kepulauan Solomon, Vanuatu, Malaysia, Thailand, Philipina, Korea Selatan dan berbagai Negara lainnya baik sebagai delegasi resmi pemerintah maupun hubungan bisnis antar kelembagaan. ◦ Melalui KBRI mensosialisasikan dan mengajarkan angklung di berbagai Negara. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Dampak sosial politik adanya diplomasi angklung ◦ Dijadikannya angklung sebagai alat pengenalan budaya Indonesia oleh KBRI
	Dunia	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Menjadi tempat pertukaran seni budaya internasional yang berjalan secara rutin melibatkan puluhan negara setiap tahun ◦ Aktivitas pemberdayaan yang berlangsung selama lebih dari 50 tahun akhirnya berkontribusi besar dalam proses penetapan angklung sebagai The Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity tahun 2010 oleh UNESCO. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Angklung menjadi warisan dunia yang terus berkelanjutan karena banyak pihak yang mendukung upaya-upaya pelestarian, promosi, perlindungan dan peregenerasian angklung.

Tabel 1 menunjukkan bagaimana tahapan Udjo dalam mengembangkan SAU dan mengembangkan kreativitas masyarakat melalui pengembangan seni tradisi Sunda khususnya angklung. Tahapan yang dilakukan Udjo secara teknis sesuai dengan tahap yang dikemukakan oleh Adi (2012) meskipun tidak terlalu linier. Hal penting yang membuat Udjo Ngalagena berhasil memberdayakan masyarakat karena upaya yang dikembangkan oleh Udjo sesuai dengan tradisi masyarakat sehingga tidak banyak kendala. Hal ini sesuai dengan kajian Gunawijaya (2011) yang menyatakan bahwa kreativitas yang sesuai dengan tradisi akan lebih mudah diterima, karena tidak berlawanan dengan budaya dan kebiasaan, bahkan cenderung di dukung masyarakat. Secara nyata Udjo juga berhasil memberikan nilai tambah secara ekonomi dan sosial yang dampaknya secara langsung dirasakan masyarakat. Lebih dari itu, melalui berbagai tahapan pemberdayaan sebagaimana dijelaskan diatas, Udjo berhasil melakukan kaderisasi dan regenerasi, baik pengrajin, pelatih, pemain maupun pengelola SAU yang hasilnya dapat dilihat saat ini. Dari tabel di

atas, konsep pemberdayaan yang dikemukakan para ahli (Zastrow: 2004; Adi: 2012; Ife: 2013) tentang pemberdayaan masyarakat secara nyata terlihat di SAU sejak awal berdiri hingga saat ini.

Berbagai hal yang dilakukan Udjo dan keberhasilannya dalam mengembangkan kreativitas seni tradisi bersama masyarakat sesungguhnya tidak lepas dari penerimaan dan dukungan masyarakat. Keberadaan pengembangan kreativitas seni tradisi dan adanya nilai tambah produk sangat penting dalam menggerakkan partisipasi masyarakat karena jika sekedar mengemas seni tradisi tanpa adanya komponen nilai tambah maka masyarakat juga kurang tertarik. Udjo Ngalagena mampu menciptakan nilai tambah berupa; produksi angklung dan variasi pertunjukan, alat musik angklung yang beranekaragam, souvenir, workshop, tempat pelatihan hingga restoran dan penginapan serta suasana alami dan mengkaitkannya dengan bisnis pariwisata sehingga menyerap tenaga kerja dan menumbuhkan perekonomian masyarakat. Secara statistik, jumlah wisatawan di SAU terlihat pada grafik berikut:

Grafik 1. Pengunjung SAU 1977-2014



Sumber Hrd SAU, ket: 2014 sampai Juni)

Berkaitan dengan berbagai proses dan strategi pemberdayaan masyarakat (Adi, 2012; Ife, 2013), penulis menambahkan dan memperkaya konsep tersebut dari upaya yang telah dilakukan oleh Udjo di SAU. Upaya yang dilakukan Udjo dapat dijelaskan dan diabstraksikan secara singkat dalam empat proses berikut:

- 1) Udjo melakukan persiapan dengan membekali dirinya dengan berbagai keahlian dan keilmuan yang menunjang pengembangan seni tradisi. Keahlian yang dimiliki berhasil diterapkan melalui aktivitas pembuatan angklung sehingga memberikan nilai tambah pada angklung yang manfaatnya langsung dirasakan masyarakat. Sebelum mendirikan SAU, Udjo telah mengkondisikan masyarakat dengan mulai melibatkan masyarakat di lingkungan terdekatnya dalam pembuatan angklung dan pertunjukan keliling.
- 2) Selanjutnya Udjo membuat “wadah/institusi SAU”, sehingga masyarakat lokal dapat melakukan berbagai kreativitas di “wadah/institusi” tersebut. Setelah SAU berdiri, Udjo mulai melibatkan anak-anak dalam latihan angklung.
- 3) Setelah membuat “wadah/institusi”, Udjo melakukan pemberdayaan masyarakat secara lebih terstruktur untuk membangun kesiapan dan kemampuan masyarakat sekitar. Udjo secara rutin melatih masyarakat (membuat angklung, bermain angklung, pertunjukan, dan berkesenian lainnya) agar masyarakat mampu terlibat dalam mengisi dan meramaikan wadah/institusi tersebut. Upaya membangun kesiapan dan kemampuan masyarakat setempat ini berjalan dengan baik sehingga “wadah/institusi” yang telah dibuatnya (SAU) tidak sia-sia. Dampaknya, masyarakat secara rutin melakukan aktivitas berlatih, memproduksi angklung dan melakukan pertunjukan rutin di SAU.

- 4) Melalui pemberdayaan yang dilakukan ini maka keberadaan “wadah/institusi” semakin kokoh dan semakin dikenal masyarakat luas. Udjo mulai membangun jejaring, dukungan sosial budaya, dukungan kebijakan, dukungan pendanaan yang lebih besar sehingga keberadaan SAU semakin berkembang dan semakin banyak memberikan nilai tambah hingga diakui sebagai warisan dunia.

Melalui berbagai upaya pengembangan seni tradisi dalam konteks pemberdayaan masyarakat, Udjo berhasil membuat angklung semakin mengakar di masyarakat Sunda dan ia berhasil membawa angklung ke ranah internasional. Saat ini, angklung telah menjadi kurikulum di beberapa sekolah di Korea Selatan, Malaysia, Singapura, Australia dan menjadi alat diplomasi budaya yang dilakukan secara resmi oleh pemerintah melalui KBRI di berbagai negara. Dari sisi perkembangan pertunjukan, setiap bulan rata-rata ada undangan untuk pentas angklung interaktif maupun alunan rumpun bambu SAU sebanyak 20-35 kali baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Ratusan ribu wisatawan datang ke SAU setiap tahunnya. Atas realitas tersebut maka penulis melihat Udjo telah berhasil menghadirkan budaya lokal yang diterima dunia. Meminjam istilah Kee (2014), Udjo berhasil melakukan otentikasi/pengaslian (*authentisation*) sebagai lawan dari indigenisasi. Otentikasi adalah suatu proses yang membumi, yang mendorong agen perubahan agar mencerminkan budaya lokal dalam melakukan pemberdayaan masyarakat. Istilah ini menjelaskan bahwa perubahan yang dilakukan Udjo murni berdasarkan berbagai unsur lokal dan strategi pemberdayaannya juga berdasarkan pada nilai-nilai tradisi Sunda namun berhasil diadopsi oleh berbagai budaya dan masyarakat asing khususnya dari sisi pengembangan pendidikan anak melalui angklung di berbagai negara.

Berbagai kajian telah menunjukkan bahwa kreativitas individu akan semakin kuat jika di share dan dilakukan bersama masyarakat. Kreativitas yang seperti ini akan bertahan lama dan memberikan manfaat lebih luas dan meningkatkan nilai guna dan nilai manfaat (Fischer, 2014; Cameron, 2013). Tanpa perspektif ini, seringkali upaya untuk merancang dan mempertahankan produk hasil kreativitas dapat mengalami kegagalan. Begitu juga yang terjadi di SAU, sejak awal membangun SAU, Udjo telah melibatkan partisipasi masyarakat dan men-share visi, misi hingga ketrampilan dalam membuat angklung dan membuat pertunjukkan sehingga kreativitas Udjo semakin berkembang dan mampu menggerakkan kreativitas masyarakat. Bagi masyarakat, secara praktis mereka mengakui bahwa SAU berhasil menghidupkan ekonomi masyarakat dengan memberdayakan pengrajin angklung, pengrajin souvenir, seniman, pelatih angklung, menciptakan lapangan pekerjaan baru dan menumbuhkan sektor-sektor ekonomi lain bagi masyarakat sekitar. Pada akhirnya, keberhasilan proses pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Udjo diharapkan dapat menjadi inspirasi dan model dalam mengembangkan kreativitas seni tradisi melalui partisipasi masyarakat.

KESIMPULAN

Perjalanan 50 tahun SAU menunjukkan bahwa kekuatan Udjo dan aktivitas pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan kreativitas seni tradisi merupakan salah satu kunci utama keberhasilan yang telah melekat sejak berdirinya SAU tahun 1966. Aktivitas dan kreasi yang dilakukan oleh Udjo didukung oleh masyarakat karena mengacu pada filosofi dan nilai-nilai tradisi Sunda. Filosofi Sunda terkait dengan nilai silih asih silih asih merupakan dasar yang digunakan dalam memberdayakan dan mengembangkan SAU.

Secara singkat, filosofi tersebut mengandung makna perlunya pemberdayaan sesama untuk mencapai kehidupan yang harmoni. Tahapan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Udjo juga mengacu pada konsepsi nilai budaya masyarakat Sunda kudu akur sareng batur sakasur (istri), sadapur (keluarga), sasumur (tetangga), dan salembur (masyarakat luas). Semua nilai-nilai tradisi ini dikreasikan menjadi suatu strategi memberdayakan masyarakat yang memberikan dampak pada besarnya partisipasi masyarakat dalam mengembangkan SAU. Partisipasi tersebut terlihat dalam kegiatan produksi angklung, pertunjukkan maupun pendidikan.

Secara singkat proses yang dilakukan Udjo dalam mengembangkan SAU, yaitu Udjo mempersiapkan dirinya dengan membekali dengan keahlian dan keilmuan, pengkondisian masyarakat, membuat institusi dan menyiapkan masyarakat mengisi aktivitas dalam institusi tersebut, dan terakhir membangun jejaring dan dukungan secara lebih luas. Melalui berbagai aktivitas yang dilakukan oleh Udjo yang kemudian dilanjutkan oleh penerusnya dengan berbagai strategi dan proses yang bertahap akhirnya terbukti bahwa SAU berhasil menjadi suatu lingkungan kreatif yang menghasilkan berbagai aktivitas dan produk kreativitas yang mendunia dengan tetap melibatkan partisipasi masyarakat.

Kreativitas seni tradisi angklung yang didukung dengan strategi pemberdayaan berbasis nilai-nilai tradisi Sunda memberikan kontribusi besar dalam mensejahterakan masyarakat baik secara ekonomi maupun sosial budaya. Proses pemberdayaan yang dilakukan oleh Udjo Ngalagena diharapkan dapat menjadi inspirasi dan model bagi pengembangan budaya dan pemberdayaan masyarakat sehingga mampu memberikan dampak bagi kesejahteraan masyarakat untuk jangka waktu yang lama.

SARAN

Melalui kajian ini, ditemukan cukup banyak nilai-nilai kearifan lokal yang mempengaruhi kreativitas masyarakat dan keberhasilan program pemberdayaan melalui pengembangan kreativitas seni tradisi angklung. Berbagai upaya yang dilakukan oleh Udjo Ngalagena sesungguhnya dapat menjadi model pemberdayaan masyarakat berdasarkan pada kearifan lokal masyarakat Indonesia yang terbukti berhasil memberikan dampak bagi kesejahteraan dan membawa angklung hingga ke level dunia. Bagi para penggiat pemberdayaan masyarakat kiranya perlu mencari dan mengembangkan model-model pemberdayaan yang khas dimiliki oleh bangsa kita sehingga semakin memperkaya dan memberi kontribusi bagi pengembangan ilmu kesejahteraan sosial baik secara teoritis maupun secara praktis.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Isbandi Rukminto. (2012). *Intervensi Komunitas & Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Azali, Kathleen. (2012) *Ludruk: Masihkah Ritus Modernisasi?* Jurnal Lakon Vol. 1 No. 1
- Cameron, Marsaili; Nikki Crane; Taylor, Karen. (2013). *Promoting well-being through creativity: how arts and public health can learn from each other*. *Perspectives in Public Health* 133.1 (Jan 2013): 52-9. Sage Publications, Inc.London
- Creswell, John W. (2010). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Damanik, Janianton. (2013). *Pariwisata Indonesia: Antara Peluang dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Fischer, Gerhard & Shipman, Frank. (2011). *Collaborative Design Rationale And Social Creativity In Cultures Of Participation*, Volume 7 (2), August 2011, *An Interdisciplinary Journal on Humans in ICT Environments* . ISSN: 1795-6889, University of Colorado, USA
- Fischer, G. (2014). "Learning, Social Creativity, and Cultures of Participation" in A. Sannino, & V. Ellis (Eds.), *Learning and Collective Creativity: Activity-Theoretical and Sociocultural Studies*, New York: Routledge.
- Fontana, Avanti. (2009). *Innovate We Can! Manajemen inovasi dan Penciptaan Nilai*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Glen, Andrew. (1993). *Methods and Themes in Community Practice* in Butcher, H., et.all (eds). *Community and Public Policy*. London: Pluto
- Gunawijaya, Jajang. (2011). *Tatali Paranti Karuhun: Invensi Tradisi Komunitas Kasepuhan Gunung Halimun Di Sukabumi, Jawa Barat*”, Disertasi Antropologi, FISIP UI.
- Hartono (2015). *Kontribusi PDB Ekonomi Kreatif Ditargetkan 7,5% dalam* <http://www.kemenperin.go.id/artikel/13182/>, diakses tanggal 1 November 2015
- Hermantoro, Henky. (2011). *Creative-Based Tourism: Dari Wisata Rekreatif Menuju Wisata Kreatif*. Depok: Penerbit Aditri
- Ife, Jim. (2013). *Community Development In*

- An Uncertain World. New York. USA. Cambridge University Press.
- Jamil, M. Mukhsin Khoirul Anwar dan Abdul Kholiq. (2011). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Luntarnya Kesenian Tradisional Semarang (Studi Eksplorasi Kesenian Tradisional Semarang). Riptek Vol.5, No.II, Tahun 2011, Hal.:41 -51, Pusat Penelitian IAIN Walisongo
- Kee, Ling How. (2014). Pribumisasi Pekerjaan Sosial: Penelitian dan Praktik di Serawak, Yogyakarta. Penerbit Samudra Biru
- Milyartini, Rita A & Chaedar Alwasilah. (2012) Saung Angklung Udjo Sebuah Model Transformasi Nilai Budaya Melalui Pembinaan Seni Untuk Membangun Ketahanan Budaya. FPBS Universitas Pendidikan Indonesia, Jurnal Integritas, Vol. 1 No. 1, Desember 2012
- Munandar, Utami. (2012). Pengembangan Kreativitas Anak Berbakat. Jakarta: Rineka Cipta
- Neuman, W. Lawrence, (2013). Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approaches. Boston: Allyn & Bacon
- Sartika, Ikke Dewi. (2009). Puluhan Kesenian Tradisional Indonesia Terancam Punah dalam <http://female.kompas.com/read/2009/>, Jumat, 24 April 2009, diakses tanggal 10 November 2015.
- Semiawan, R. Conny. (2009). Kreativitas Keberbakatan: Mengapa, Apa dan Bagaimana. Jakarta; PT.Index.
- Supriadi & Warto. (2012). Regenerasi Seniman Reog Ponorogo Untuk Mendukung Revitalisasi Seni Pertunjukan Tradisional Dan Menunjang Pembangunan Industri Kreatif. Pusat Penelitian Dan Pengembangan Pariwisata dan Budaya (Puspari) Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Sebelas Maret. Surakarta.
- Syafii, Sulhan. (2009). Udjo Diplomasi Angklung. Jakarta: PT Grasindo
- Sztompka, Piötr. (2004). Sosiologi Perubahan Sosial. Jakarta: Prenada Media.
- Watson, Elizabeth, (2007). “Who or What Creates? A Conceptual Framework for Social Creativity”, Human Resource Development Review Vol. 6, No. 4 December 2007, hal 419-441. Sage Publications.
- Zastrow, Charles. (2004). “Introduction to Social Work and Social Welfare”. Eight Edition. Pasific Grove: Brooke/Cole Publishing Company

**PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MENUJU DESA SEJAHTERA
(STUDI KASUS DI KABUPATEN SRAGEN)**

**COMMUNITY EMPOWERMENT TOWARDS A PROSPEROUS VILLAGE
(CASE STUDY IN SRAGEN)**

Suyanto

Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial RI
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur. Telp. 021-8017146, Fax. 021-8017126
E-mail: suyantoslut@yahoo.co.id

Bambang Pudjianto

Peneliti Puslitbangkesos, Kementerian Sosial RI
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur. Telp. 021-8017146, Fax. 021-8017126
E-mail: bambangalthaf@yahoo.co.id

Diterima: 20 Oktober 2015; Direvisi: 16 Desember 2015; Disetujui: 18 Desember 2015

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengevaluasi program pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Sragen. Untuk menelaah permasalahan kebijakan menggunakan pendekatan evaluatif, dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, studi dokumentasi dan FGD. Dari hasil penelitian, diketahui bahwa pemberdayaan masyarakat berbasis paguyuban dengan pola keterpaduan berhasil dengan baik. Hal ini terbukti, melalui pemberdayaan mengelola tanaman sayuran dan perkebunan menunjukkan hasil yang memuaskan yaitu masyarakat yang dibina kebutuhan pokoknya dapat terpenuhi semakin sejahtera serta memiliki harapan ke depan. Bahkan mereka masih bisa menabung untuk keperluan pendidikan dan kesehatan. Dengan demikian disarankan, untuk memaksimalkan pemberdayaan keluarga miskin, sebaiknya bisa dilakukan secara terpadu melalui pilar-pilar kesejahteraan sosial seperti pendamping lapangan dan orsos/LSM yang ada di lokasi. Bagi pemerintah dalam penanganan semua program yang menyangkut kemiskinan perlu menjaga sinergitas antar lembaga dengan pendekatan terintegrasi.

Kata Kunci: pemberdayaan, paguyuban, keluarga sejahtera.

Abstract

This research aims to know the effectiveness of community empowerment program in Kabupaten Sragen. To examine the problems of policy approach using the evaluative studies, with the techniques of data collection through interviews, observation, documentary studies and FGD. From the research, it is known that the community empowerment-based community with the integration patterns work well. This is evident, through empowerment managing vegetable crops and plantation showed satisfactory results, namely the people who nurtured their basic needs can be met more prosperous and have hope in the future. In fact, they can still save for education and health. It is strongly advised, to maximize the empowerment of poor families, should be done in an integrated manner through the pillars of social welfare as a field companion and social organizations / NGOs in the location. For the government in handling all programs related to poverty needs to maintain synergy among institutions with an integrated approach.

Keywords: empowerment, community, family welfare.

PENDAHULUAN

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pasal 1). Dengan demikian dalam Undang-Undang tersebut diakui adanya otonomi yang dimiliki Desa. Artinya desa diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari masyarakatnya sendiri, dengan demikian desa memiliki posisi sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang dalam menyelenggarakan otonomi daerah, karena dengan kuat dan mantapnya desa akan mempengaruhi secara langsung perwujudan otonomi daerah. Merujuk pada pemikiran semacam itu maka pemikiran yang menjadi landasan dalam pengaturan pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi. Dalam konteks demikian maka pengembangan otonomi asli desa memiliki landasan, visi dan misi yang kuat dalam rangka menjaga efektivitas, efisiensi dan optimalisasi otonomi daerah.

Pemerintah desa merupakan unit terdepan pelayanan kepada masyarakat serta menjadi tonggak utama untuk keberhasilan semua program. Memperkuat desa merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditunda dalam upaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan otonomi desa pada khususnya dan otonomi daerah pada umumnya. Kemandirian fungsi desa dalam konteks otonomi daerah memerlukan kesiapan lembaga sosial, politik dan ekonomi desa itu sendiri. Oleh karenanya peningkatan fungsi dan kelembagaan desa memiliki arti yang strategis.

Pembangunan bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sasaran utamanya adalah “pengentasan kemiskinan”. Sumodiningrat G (1997), menyatakan kemiskinan pada dasarnya bukan saja berurusan dengan persoalan ekonomi semata, tetapi bersifat multidimensional yang dalam kenyataannya juga berurusan dengan persoalan-persoalan non-ekonomi (sosial, budaya, politik). Kartasmita (1996), menyatakan kemiskinan disebabkan: 1) rendahnya taraf pendidikan; 2) rendahnya derajat kesehatan; 3) terbatasnya lapangan kerja dan 4) kondisi keterisolasian. Selanjutnya rumah tangga miskin pada umumnya berpendidikan rendah akibatnya produktivitasnya juga rendah, sehingga penghasilannya tidak memadai dan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum pangan, sandang, kesehatan dan perumahan yang diperlukan untuk dapat hidup dan bekerja.

Kebijakan Kementerian Sosial, khususnya Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial, telah melakukan pembangunan sosial melalui program pemberdayaan dan pembinaan masyarakat. Pembangunan sosial sebenarnya adalah sistem totalitas pembinaan yang dirancang untuk memaksimalkan potensi dan sumberdaya masyarakat melalui bimbingan dan penyuluhan dengan mendayagunakan unsur manusia, lingkungan, ilmu pengetahuan dan teknologi, tujuannya mewujudkan kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial menurut Midgley (2005) adalah suatu keadaan atau kondisi kehidupan manusia yang tercipta ketika berbagai permasalahan sosial dapat dikelola dengan baik, ketika kebutuhan manusia dapat terpenuhi dan ketika kesempatan sosial dapat dimaksimalkan. Pandangan Soetomo (2010) mengenai kesejahteraan dilihat berdasarkan pandangan kultural perspektif lokal, banyak didasarkan pada pandangan kultural

masyarakat yang bersangkutan. Susetiawan (2011), menamakannya sebagai konsep kesejahteraan dalam konstruksi komunitas. Konsep kesejahteraan sangat ditentukan oleh pandangan dan visi berdasarkan kearifan lokal. Dalam masyarakat Jawa misalnya terdapat kondisi masyarakat yang ideal sebagaimana yang sering diungkapkan dalam pagelaran wayang kulit untuk mencitrakan sebuah negara yang makmur dan sejahtera. Biasanya dilafalkan dalam kata-kata “panjang punjung gemah ripah loh jinawi kerto raharjo”.

Strategi penurunan kemiskinan yang diterapkan di Kabupaten Sragen selama periode 2010-2014 adalah mengupayakan kebijakan yang terintegrasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengurangan kemiskinan dicapai melalui berbagai kebijakan alternatif yang dilaksanakan melalui empat kelompok program, yakni: 1) bantuan dan perlindungan sosial, 2) pemberdayaan masyarakat, 3) pemberdayaan usaha mikro dan kecil, 4) program pro rakyat.

Permasalahan utama di wilayah Kabupaten Sragen adalah masalah kemiskinan, terutama bagi penduduk yang tinggal di wilayah desa yang lahannya tidak subur (lahan kering) seperti wilayah utara Sungai Bengawan Solo. Di Kabupaten Sragen keluarga miskin tahun 2011 sebanyak 87.768 KK atau (308.783 Jiwa). Rinciannya keluarga sangat miskin 36.282 KK, miskin 25.745 KK dan hampir miskin 25.741 KK (Data TNP2K Sragen 2011). Sedangkan data BPS Kabupaten Sragen (PPLS-Pendataan Program Perlindungan Sosial), jumlah keluarga miskin sebanyak 115.566 KK dengan jumlah penduduk sebanyak 349.027 Jiwa. Menurut Data Menur (PPLS-TNP2K) yang ada di UPTPK Kabupaten Sragen tahun 2012 yang telah diverifikasi ada perbedaan antara data PPLS dengan data yang dikeluarkan TNP2K yakni, 27.803 KK dengan jumlah warga miskin 40.244

jiwa. Sedangkan menurut data BPS Kabupaten Sragen tahun 2013 Jumlah Penduduk 891.832 jiwa (Laki-Laki: 441.672 jiwa dan Perempuan: 450.160 jiwa) dengan 276.919 KK). Artinya penduduk miskin di Sragen tahun 2013 masih (39,14%) dari total penduduk Sragen atau masih 31,69%). Dengan demikian kemiskinan di Kabupaten Sragen secara prosentase masih dua kali lipat kemiskinan nasional.

Kabupaten Sragen telah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan melalui program Kawasan Ramah Pelestarian Lingkungan (KRPL) lokasinya di semua desa, namun yang dinilai paling berhasil ada di Desa Bendo. Dengan adanya otonomi daerah atau pola dekonsentrasi, program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan Kementerian/ lembaga mulai diarahkan ke pendampingan. Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 mengenai PNPM-Mandiri pemerintah Kabupaten Sragen mulai merancang pelaksanaan program dan pendanaan PNPM Mandiri dengan cara melakukan pemetaan permasalahan sosial, potensi SDA dan SDM di seluruh desa.

Tahun 2011 melaksanakan pendataan keluarga miskin yang dikenal dengan data PPLS-2011, data tersebut sebagai data terpadu yang harus dipakai sebagai acuan dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di semua kementerian/ lembaga. Selain melaksanakan pendataan juga dimulainya pelaksanaan program PNPM-Mandiri di semua wilayah kabupaten/kota. Tahun 2012 Kabupaten Sragen masih melaksanakan program penanggulangan kemiskinan melalui program PNPM-Mandiri yang dilakukan TNP2K walaupun sudah ada Peraturan Bupati mengenai Unit Pelayanan Terpadu Peanggulangan Kemiskinan (UPTPK). Hal ini disebabkan UPTPK yang terbentuk belum mulai bekerja, maka implementasi program penanggulangan kemiskinan di

Kabupaten Sragen masih dilakukan secara sektoral, belum terkoordinasi. Program penanggulangan kemiskinan bisa dilakukan secara terkoordinasi dimulai tahun 2013 dimulai dengan verifikasi Data TNP2K Sragen (data program perlindungan sosial) dan data PPLS tahun 2011 (BPS Kabupaten Sragen 2011). Dengan adanya UPTPK dan adanya program Kawasan Ramah Pelestarian Lingkungan KRPL di desa-desa yang ada pada wilayah Kabupaten Sragen yang pelaksanaannya dimulai tahun 2011 dengan dana PNPM-mandiri per desa mendapatkan dana sebesar Rp.30.000.000,- yang digunakan untuk usaha masyarakat pedesaan. Dari dana bantuan tersebut di Desa Bendo digunakan untuk usaha tani dan budidaya papaya kalifornia. Dari hasil evaluasi ternyata memiliki kemajuan yang paling pesat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif, lebih menekankan pada proses dari pada produk, analisis data secara induktif dan lebih menekankan makna (Sugiyono, 2010). Menurut Sugiyono pada penelitian kualitatif, uji keabsahan data meliputi uji validitas internal, validitas eksternal, reliabilitas dan obyektivitas. Informan dalam penelitian sebanyak 60 responden, pengumpulan data melalui wawancara, observasi, studi dokumentasi dan FGD. Analisis data menggunakan pendekatan studi evaluatif. Untuk menelaah permasalahan kebijakan, digunakan Logical Framework Analysis seperti yang digunakan oleh Shortell dan Richardson (Shortell dan Richardson, 1978). Pendekatan studinya adalah evaluatif, menggunakan pendekatan *system and model for delineating program elements in the evaluation process* yang meliputi: kondisi awal, masukan (*inputs*), proses, keluaran (*outputs*), manfaat (*outcomes*) dan dampak (*impacts*), dan teknik penilaian dilakukan secara *rapid appraisal methods*.

HASIL PENELITIAN

Profil Kabupaten Sragen.

Kabupaten Sragen telah ada sebelum Indonesia merdeka, tepatnya pada hari Selasa Pon, tanggal 27 Mei 1746. Setelah Proklamasi tahun 1945 di Sragen ada gerakan masyarakat yang ingin melepaskan diri dari kekuasaan Kasunanan Surakarta, bergabung dengan Pemerintah Republik Indonesia. Keinginan masyarakat disalurkan lewat Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID). Namun Bupati tidak bersedia memenuhi permintaan KNID Sragen dengan alasan: sebagai Abdi Dalem beliau harus tetap setia kepada raja, sikap melepaskan diri bertentangan dengan Keputusan Pemerintah Kerajaan, maka sebagai jalan tengah Bupati lebih baik menyingkir ke Solo, dan untuk mengisi kekosongan Bupati dibentuklah Dewan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen yang mengusulkan KMRT P Mangunnagoro sebagai Bupati Sragen. Untuk menyatakan lepas dari ikatan Swapradja diadakan Rapat Umum di Halaman gedung kontrolir (Kantor Pemda sekarang) yang dihadiri oleh masa rakyat, organisasi perjuangan dan Lurah Desa se Kabupaten Sragen pada tanggal 26 April 1946. Mulai tahun 1946 Kabupaten Sragen menjadi wilayah Kabupaten tersendiri. (Sumber: Surat Edaran Bupati).

Luas wilayah Kabupaten Sragen 94.155 Ha, Luas Sawah: 40.129 Ha, dan Tanah Kering: 54.026 Ha. Jumlah Penduduk tahun 2013: 891.832 jiwa (Laki-Laki: 441.672 jiwa dan Perempuan: 450.160 jiwa) dengan KK: 276.919 KK), Mata Pencaharian Petani 55%, Pegawai/Pengusaha 15%; dan Lain-lain 30%. Potensi pertanian Lahan Basah/Kering, Perdagangan, Industri, Pariwisata (situs purbakala Sangiran). Industri Sarung Goyor dan Batik Tulis. Keadaan Topografi Kabupaten Sragen dibagi dua wilayah, Sebelah Utara terdiri dari: 11 Kecamatan,

116 Desa, 4 Kelurahan; dan Sebelah Selatan: 9 Kecamatan, 80 Desa, 8 Kelurahan. Wilayahnya terbelah menjadi dua wilayah yaitu; sebelah Utara Bengawan Solo dan Selatan Bengawan Solo. Batas wilayah sebelah Utara dengan Kabupaten Grobogan; Selatan dengan Kabupaten Karanganyar; Barat dengan Kabupaten Boyolali; Timur dengan Kabupaten Ngawi, Jatim (BPS. Kabupaten Sragen Dalam Angka, 2014).

Lokasi penelitian diadakan di Kecamatan Sukodono, tepatnya di Desa Bendo. Jika ingin ke Kantor Kecamatan Sukodono, dari Ibukota Kabupaten Sragen ke Kota Kecamatan Sukodono berjarak 20 km dengan kondisi jalan cukup baik bisa dilalui kendaraan mobil/motor dengan waktu tempuh 30 menit. Jika dari Kota Solo jaraknya 50 km dengan waktu tempuh 1 jam (BPS. Kecamatan Sukodono Dalam Angka, tahun 2014). Topografi Kecamatan Sukodono: Luas Wilayah 4.555,31 Ha terdiri 9 desa, berpenduduk 32.762 jiwa (16.078 laki-laki dan 16.684 perempuan), jumlah rumah tangga 9.866. Pemanfaatan lahan paling banyak pekarangan, Tegal/kebun 27%, sawah tadah hujan 24%, irigasi 14% dan lainnya 10%.

Dari sembilan desa tersebut, Desa Bendo merupakan lokasi uji petik penelitian pemberdayaan masyarakat melalui program Kawasan Ramah Pelestarian Lingkungan (KRPL) dengan pendekatan kelompok (Paguyuban). Desa Bendo memiliki profil Luas wilayah Desa Bendo 201,36 Ha, dengan jumlah penduduk 4.441 jiwa (2.214 laki-laki dan 2.227 perempuan) dengan jumlah 1.402 Kepala Keluarga. Pencarian penduduk Desa Bendo bertani. Keadaan Topografi Desa Bendo terletak di sebelah utara Bengawan Solo dengan kondisi lahan kering tandus. Maka penduduknya sebagian besar dapat dikatakan miskin (Monografi Desa Bendo, 2014).

Di Kabupaten Sragen program penanggulangan kemiskinan melalui lembaga koordinasi Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu dimulai tahun 2013 sesuai dengan Peraturan Bupati Sragen Nomor: 17 Tahun 2013. Lembaga koordinasi tersebut bernama lembaga Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UPTPK). UPTPK terbentuk berdasarkan Peraturan Bupati Sragen Nomor 2 tahun 2012. Peraturan Bupati Sragen Nomor: 17 Tahun 2013, sama dengan Peraturan Bupati Sragen Nomor: 2 Tahun 2012 tentang Pembentukan UPTPK Kabupaten Sragen berisi perubahan struktur Organisasi UPTPK, namun tahun 2013 UPTPK baru mulai bekerja. UPTPK merupakan lembaga koordinasi yang memiliki karyawan yang diambil dari organisasi gabungan dari berbagai satker (SKPD) yang ada di Sragen. Oleh karena itu Sumber Daya Manusia di UPTPK terdiri dari berbagai perwakilan dari SKPD (Dinsos, Bappeda, Dinkes+RSUD, Diknas, Dinas PU, Disparbutpor, Dinas Perdagangan, Diklat dan Litbang, Bagian Kesra, BKPBMD, Bapeluh, Disnaker dan Transmigrasi, Dinas Peternakan dan Dinas Perikanan, Dispartan, BUMN, BUMD dan Swasta).

Kedudukan UPTPK sebagai lembaga koordinator pelaksanaan program di tingkat Kabupaten, artinya semua program yang dilakukan SKPD yang ada di Kabupaten Sragen yang menyangkut program penanggulangan kemiskinan dalam mengimplementasikan program ke masyarakat harus mendapat rekomendasi dari UPTPK terlebih dahulu, baik program yang dibiayai APBD, APBN dan CSR.

Tujuan dibentuknya UPTPK agar UPTPK berperan sebagai lembaga koordinasi antar lembaga (SKPD/lembaga) yang ada di Kabupaten Sragen terutama bagi SKPD yang ada dalam TNP2K pada program penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian UPTPK

merupakan lembaga koordinator pelaksanaan PNPM-Mandiri. Tujuan PNPM-Mandiri, adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dan meningkatkan kesempatan kerja yang dilakukan secara terkoordinasi dengan berbagai cara seperti: meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil, dan kelompok masyarakat lainnya yang belum dilibatkan secara optimal dalam proses pembangunan, meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif, dan akuntabel, meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program, dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin, meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah dan kelompok peduli (swasta, asosiasi, perguruan tinggi, media, LSM, dan lain-lain) untuk lebih mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan dan, meningkatnya keberdayaan dan kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah serta kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya.

Sasaran program penanggulangan kemiskinan melalui program pemberdayaan masyarakat adalah penjabaran dari program PNPM-Mandiri yang dilakukan TNP2K. Sasaran utama dari kedua program tersebut adalah kelompok masyarakat miskin di perdesaan dan perkotaan, kelompok penganggur dan pencari kerja di perdesaan dan perkotaan, kelembagaan masyarakat di perdesaan dan perkotaan, serta kelembagaan pemerintah lokal.

Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Sragen

Dalam implementasi program penanggulangan kemiskinan Pemerintah Kabupaten Sragen telah mengikuti, melaksanakan (strategi, kebijakan,

program dan kegiatan) penanggulangan kemiskinan yang telah ditetapkan pemerintah pusat, walaupun pelaksanaannya masih dilakukan masing-masing SKPD secara sektoral dan kegiatan penanggulangan kemiskinannya juga dilakukan dalam bentuk: 1) penanggulangan kemiskinan berbasis keluarga; 2) penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat; dan 3) penanggulangan kemiskinan berbasis usaha ekonomi mikro dan kecil, dengan dana anggaran APBD (Kabupaten dan Propinsi) dan APBN.

Pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan melalui program KRPL lokasinya di semua desa pada wilayah Kabupaten Sragen, program KRPL yang dianggap paling berhasil ternyata program di Desa Bendo. Hasil pelaksanaan program KRPL dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat secara terpadu ini ternyata memberikan hasil yang lebih efektif dan tingkat keberlanjutannya lebih baik. Mengingat ada bermacam-macam tingkat sosial ekonomi masyarakat yang perlu ditingkatkan, maka setiap tingkatan kemiskinan tersebut harus ditangani dengan solusi yang berbeda dan tepat sasaran.

Di Kabupaten Sragen tahun 2012 implementasi program penanggulangan kemiskinan masih dilakukan secara sektoral, belum terkoordinasi dengan benar walaupun PNPM-Mandiri sudah diluncurkan Presiden sejak tahun 2007 dan Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UPTPK) sudah mulai dibentuk. Namun implementasi PNPM-Mandiri di Kabupaten Sragen masih dilakukan secara sektoral belum terkoordinasi. Program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen dilakukan secara terkoordinasi baru dimulai tahun 2013. Dimulai dengan pemetaan dan evaluasi program penanggulangan kemiskinan melalui program Kawasan Ramah Pelestarian Lingkungan (KRPL).

KRPL adalah program Pemberdayaan masyarakat melalui pembentukan Paguyuban di desa-desa dengan pola pendampingan oleh SKPD/lembaga sosial yang ada di wilayah Sragen. KRPL dapat dikatakan sama dengan Kelompok Usaha Bersama (KUBE), yang membedakan adalah jumlah anggota dan pelaksanaan pedampingan/pembinaan. Pemberdayaan masyarakat melalui KUBE yang dilakukan Kementerian Sosial, pendampingan dilakukan pada proses pelatihan atau pembekalan sebelum program peningkatan ekonomi dilaksanakan dengan pendamping dari Dinas Sosial. Sedangkan program KRPL pendampingan dilakukan secara berkelanjutan dari proses pelatihan sampai pelaksanaan kegiatan usaha hingga masyarakat yang dibina benar-benar berdaya dan mampu menghidupi keluarganya, dengan pendamping dilakukan oleh satker (SKPD) sesuai dengan ketrampilan yang diberikan kepada kelompok masyarakat desa (paguyuban) pada waktu proses pelatihan/pembekalan. Pendamping lapangan dalam program KRPL berasal dari Dinas Sosial, SKPD/ lembaga sesuai kerampilan yang diberikan bisa dari Dinas Sosial, Dinas Pertanian, Peternakan, Bapeluh dan CSR.

PEMBAHASAN

Program penanggulangan fakir miskin (PPFM) yang dilaksanakan Departemen Sosial merupakan program pemberdayaan masyarakat yang menggunakan pendekatan kelompok KUBE, namun implementasinya dilakukan secara sektoral. Setiap kelompok KUBE diberi bantuan pelatihan keterampilan, bantuan modal atau bahan dan peralatan kerja. KUBE tersebut beranggotakan antara 5-10 orang, dan diantaranya 3 orang dijadikan sebagai pengurus (Ketua, Sekretaris dan Bendahara). Sedangkan program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan TNP2K juga menggunakan pendekatan pemberdayaan

dengan cara memberdayakan masyarakat desa, untuk mewujudkan kemandirian masyarakat desa melalui membangun kemitraan dengan pemerintah daerah dan CSR (kelompok peduli masyarakat). Implementasinya program dengan cara keterpaduan program antar SKPD/CSR yang ada di wilayah kabupaten dan mensinergikan pendekatan pembangunan sektoral (antar SKPD), pembangunan kewilayahan di kelompok sasaran, dan pembangunan partisipatif.

Di Kabupaten Sragen Pemberdayaan Sosial melalui kelompok KUBE masih dilakukan secara sektoral, walaupun Kementerian Sosial sejak tahun 1997 telah menetapkan Program Menghapus Kemiskinan (MPMK) bersifat koordinatif lintas sektor. Sedangkan pemberdayaan sosial melalui pelayanan terpadu untuk penanggulangan kemiskinan awalnya adalah program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan KPK (Pemerintah Pusat) atau KNP2K (Pemerintah daerah), sebelum ada UTPK. Sebab sasaran dan tujuan dibentuknya lembaga KPK (Pemerintah Pusat) atau KNP2K (Pemerintah daerah), UTPK sama, yakni: pembinaan masyarakat dengan mendayagunakan sumber dan potensi masyarakat yang ada di wilayah Desa dalam mencapai kesejahteraannya dengan program KRPL. Implementasi antara program KUBE dengan KRPL ada perbedaan, terutama dalam pendampingan. Kalau Program Kementerian Sosial (KUBE) implementasi di lapangan hanya didampingi dan didanai oleh satu lembaga yang bersumber dari Kementerian Sosial dengan pendamping lapangan TKSK Dinas Sosial dengan sumber dana dari Kementerian Sosial. Sementara itu program KRPL didampingi dan dibiayai secara terkoordinasi dari berbagai instansi/SKPD/lembaga, selain dari Dinas Sosial (TKSK) sebagai pendamping lapangan. Sumber dana program KRPL bersumber

dari program PNPM-Mandiri, juga berasal dari instansi/SKPD/lembaga yang ada di pemerintah daerah, lembaga (SKPD) tersebut selain memberikan bantuan dana juga sebagai pendamping atau tenaga teknis lapangan yang sesuai dengan bidang keahliannya dan dilakukan secara terkoordinasi di bawah Badan Penyuluh Kabupaten Sragen.

Dalam melakukan proses perubahan PNPM-Mandiri melalui BKM/LKM/Paguyuban kesejahteraan masyarakat tidak bisa bekerja sendiri, karena permasalahan kemiskinan yang dihadapi begitu komplek. Diperlukan sumber daya, baik itu sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber dana dari pihak lain dalam menjalankan programnya. Oleh karena itu LKM/Pakesra harus bertindak sebagai penghubung antara masyarakat dengan pemerintah dan sektor swasta dengan cara menggalang kerjasama dengan berbagai pihak, baik itu pemerintah maupun swasta (perguruan tinggi, pengusaha, LSM). Artinya LKM harus mampu mendorong kepedulian berbagai pihak untuk mendukung gagasan perubahan sosial dalam penanggulangan kemiskinan.

Strategi dasar PNPM-Mandiri ada dua, yakni: Pertama, menerapkan pendekatan pemberdayaan untuk mewujudkan kemandirian masyarakat dan membangun kemitraan dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat. Kedua, menerapkan keterpaduan dan sinergi pendekatan pembangunan sektoral, pembangunan kewilayahan, dan pembangunan partisipatif. Sementara itu, strategi operasionalnya dilakukan dengan cara: 1) mengoptimalkan seluruh potensi dan sumber daya yang dimiliki masyarakat, pemerintah daerah, serta kelompok peduli lainnya (swasta, asosiasi, perguruan tinggi dan LSM) secara sinergis; 2) menguatkan peran pemerintah kota/kabupaten sebagai pengelola program-program penanggulangan kemiskinan di wilayahnya;

3) mengembangkan kelembagaan masyarakat yang dipercaya, mengakar, dan akuntabel; 4) mengoptimalkan peran sektor dalam penyediaan pelayanan dan kegiatan pembangunan secara terpadu di tingkat komunitas; 5) meningkatkan kemampuan pembelajaran di masyarakat dalam memahami kebutuhan dan potensinya serta memecahkan berbagai masalah yang dihadapi; 6) menerapkan konsep pembangunan partisipatif secara konsisten dan dinamis. Fakta menunjukkan, dalam implementasi program penanggulangan kemiskinan pemerintah Kabupaten Sragen mengikuti kebijakan, program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan yang telah ada walaupun masih dilaksanakan secara sektoral oleh masing-masing SKPD Kabupaten.

Program kegiatan penanggulangan kemiskinan di Desa Bendo dimulai dengan verifikasi data PPLS tahun 2011. Kemudian hasil verifikasi data direkomendasikan kepada seluruh SKPD yang berkepentingan untuk ditindaklanjuti sesuai program yang telah ditetapkan pemerintah. Di wilayah Kabupaten Sragen diimplementasikan kedalam tiga kegiatan, yaitu: pertama: penanggulangan kemiskinan berbasis keluarga; kedua: penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat; dan ketiga: penanggulangan kemiskinan berbasis usaha ekonomi mikro dan kecil. Program ini didanai anggaran APBD Kabupaten Sragen, APBD Provinsi Jawa Tengah dan APBN. Di Kabupaten Sragen program penanggulangan kemiskinan ini dikenal dengan program Kawasan Ramah Pelestarian Lingkungan (KRPL) yang berlokasi di semua desa pada wilayah Kabupaten Sragen. Program KRPL di Desa Bendo mulai tampak hasilnya, setelah usaha pertanian (sayuran dan perkebunan buah pepaya kalifornia awal tahun 2012 bisa memasarkan ke lain desa, bahkan bisa sampai ke tingkat provinsi Jawa Tengah. Dari

hasil evaluasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan (program KRPL) di Kabupaten Sragen ternyata: program penanggulangan kemiskinan yang bertumpu pada pendekatan pemberdayaan masyarakat secara terpadu memberikan hasil yang lebih efektif dari pada secara sektoral dan tingkat keberlanjutannya jauh lebih baik.

Program penanggulangan kemiskinan yang bertumpu pada pendekatan pemberdayaan masyarakat secara terpadu di Desa Bendo dalam pelaksanaannya menggunakan pendekatan kelompok paguyuban sebagai kelompok usaha bersama untuk Usaha Ekonomi Produktif (UEP), dengan bantuan yang diberikan dalam bentuk, pendampingan usaha, termasuk pelatihan keterampilan usaha, bantuan modal awal atau bahan untuk usaha dan peralatan kerja. Implementasi program, setiap kelompok beranggotakan antara lebih 10 orang yaitu 3 orang dijadikan pengurus kelompok terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Bendahara. Kelompok Usaha Bersama yang menggunakan pendekatan kelompok paguyuban merupakan bentuk intervensi pemerintah yang bertujuan untuk memecahkan masalah masyarakat yang tergolong miskin di pedesaan pada wilayah Kabupaten Sragen yang perlu ditingkatkan ekonominya.

Di Desa Bendo kegiatan peningkatan ekonomi ini merupakan program kegiatan berupa pemberdayaan perempuan di bidang ekonomi melalui Paguyuban Kesejahteraan Rakyat (Pakesra). Pakesra merupakan LKM yang dikelola kaum perempuan dengan kegiatan simpan pinjam untuk membantu masyarakat dalam membangun ekonomi keluarga yang bergerak di bidang pertanian, perikanan dan peternakan. Pakesra merupakan Kelompok Wanita Tani (KWT) sebagai unit usaha, Pakesra ini beranggotakan 60 keluarga yang terdiri dari kaum perempuan yang berdomisili di Desa

Bendo. Kelompok ini resminya terbentuk tahun 2012 sebagai pelaksanaan syarat untuk mendapatkan dana yang bersumber dari Program PNPM-Mandiri. Dengan Berdirinya Pakesra dan adanya pembinaan dari para pendamping lapangan yang dilakukan dari berbagai instansi (SKPD) yang ada di Kabupaten Sragen ternyata kegiatan melalui Pakesra telah dapat mendorong kemandirian ekonomi warga Desa Bendo.

Proses Pembinaan Pakesra Hingga tahun 2014

Kegiatan Pakesra hingga akhir tahun 2014 di Wilayah Kecamatan Sukodono hingga saat ini telah dikembangkan ke desa lain dan telah terbentuk 4 Kelompok Pakesra. Setiap kelompok beranggotakan 10-22 orang. Tahapan terbentuknya Pakesra di wilayah Kecamatan Sukodono secara garis besarnya, ada tiga tahapan, yakni: tahap persiapan; tahap perbaikan lingkungan; dan tahap terminasi.

1. Tahap Persiapan melakukan transformasi sosial yang ditentukan berdasarkan kebutuhan dan kepentingan warga, selain kegiatan orientasi dan pemetaan sosial atau verifikasi data yang telah ada (data PPLS tahun 2011). Dalam tahap persiapan ini tujuannya mengetahui profil masyarakat desa berikut lingkungan sosialnya, sebagai bahan bagi petugas memberikan motivasi dan studi kelayakan sosial budaya dalam merumuskan program aksi, dengan pertimbangan skala prioritas, diperkuat rekomendasi, termasuk pemantapan persiapan perbaikan pemukiman sosial, pemantapan kegiatan di masyarakat/kegiatan penyusunan rencana program pemberdayaan ekonomi.
2. Tahap Perbaikan Lingkungan. Tahap implementasi pemberdayaan ekonomi pada warga desa, termasuk pemberian fasilitas-fasilitas sesuai kebutuhan dan kondisi warga, seperti pemberian fasilitas pengembangan ekonomi (usaha pertanian, peternakan dan

sembako). Dalam tahap ini disertai dengan bimbingan sosial dan pembinaan usaha yang melibatkan instansi terkait, dengan harapan secara bertahap warga dapat meningkatkan taraf kesejahteraan.

3. Tahap Terminasi. Tahap ini merupakan proses akhir pembinaan warga desa, dilihat dari dampak program pemberdayaan yang menunjukkan kegiatan pemberdayaan berjalan dengan baik, sesuai harapan pemerintah dan secara bertahap terjadi peningkatan ekonomi warga terutama mereka dapat memenuhi kebutuhan pokoknya minimal (kebutuhan pangan, sandang dan perumahan) sebagai dampak pembinaan dari pemerintah.

Tenaga Pelaksana

Tenaga Pelaksana adalah semua pihak yang ditunjuk atau ditetapkan mengikuti proses pelayanan melalui program kesejahteraan sosial yang sudah ditetapkan Bupati Sragen. Keberadaan tenaga pelaksana dalam upaya mencapai tujuan atau menjamin efektivitas program, menjadi unsur terpenting. Indikator yang digunakan di dalam menentukan kualitas tenaga pelaksana adalah faktor pendidikan. Dari hasil penelitian diperoleh gambaran mengenai pelaksanaan kegiatan peningkatan kesejahteraan sosial di Kabupaten Sragen tidak hanya dilakukan Dinas Sosial saja, namun sudah dilakukan secara terpadu baik itu dilihat dari sumber dana, maupun tenaga pelaksananya. Tenaga-tenaga pelaksana dalam program pengentasan kemiskinan adalah karyawan yang berasal dari satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) dan Lembaga UPTPK sebagai lembaga koordinasi implementasi program di Kabupaten Sragen. Semua program SKPD yang ada di Kabupaten Sragen yang akan diimplementasikan di masyarakat harus mendapatkan rekomendasi dari lembaga UPTPK yang telah ada, misalnya: Diknas/Depag (Sintawati), Bagian Kesra (basiswa mahasiswa

di Pulau Jawa), Badan Diklat (Diklat/kursus bagi warga miskin), Dinas Sosial (Rusilawati/RTLH, PKH dan sangduta), BKPM (pelayanan KB, PNPM-Mandiri), Disnakertrans (Shelter Pekerja Anak), DKK (Jamkesmas/Jamkesda), Bapeluh (KRPL dan Pakesra), Pertanian, Peternakan, Dinas Ketahanan Pangan, Baz/Laz (Sumbangan Kebangsaan Muslim), CFCD (CSR Perusahaan/BUMD), Matra (Sumbangan Kebangsaan Pejabat).

Dengan adanya rekomendasi dari UPTPK, SKPD yang bersangkutan bisa melakukan kegiatannya sesuai dengan program yang ada dan berkoordinasi dengan Badan Penyuluh Kabupaten Sragen. Badan Penyuluh ini sangat berpengaruh terhadap keberhasilan program SKPD, misalnya Pelaksanaan program kesejahteraan sosial dilakukan oleh petugas sosial dari Dinas Sosial yang ada di kecamatan dan bertanggung jawab membina program dan sebagai pengawas pelaksana teknis program yang dilaksanakan SKPD. Di bidang ekonomi dilaksanakan oleh instansi terkait atau SKPD yang menangani ekonomi, yang merupakan tenaga-tenaga di bidang ekonomi yang memiliki program pemberdayaan. Dengan susunan organisasi yang demikian pelaksanaan program kesejahteraan sosial melalui pendekatan Pakesra dapat berjalan dan mempunyai hasil yang diharapkan, karena tenaga-tenaga dalam pelaksanaan program kesejahteraan sosial sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

Proses Pembentukan Paguyuban Kesejahteraan Rakyat

Dilihat dari proses pembentukan Paguyuban Kesejahteraan Rakyat (Pakesra), menurut informasi yang di peroleh dari pengurus, bahwa pembentukan Pakesra melalui: 1) pendataan oleh Pekerja Sosial Kecamatan dan aparat desa; 2) verifikasi data oleh aparat Kecamatan dan UPTPK Kabupaten; 3) bimbingan sosial dan

latihan ketrampilan oleh Instansi (SKPD yang memiliki program dan Bapeluh Kabupaten Sragen).

Dalam pelaksanaan bimbingan sosial dan latihan keterampilan yang paling diutamakan adalah latihan ketrampilan dalam proses perbaikan lingkungan maka dari itu pendampingan di ambil/dari tenaga yang berasal dari SKPD Dinas (Pertanian, Peternakan, Perikanan) dan Bapeluh Kabupaten Sragen. Jenis latihan keterampilan yang diberikan: pertanian buah-buahan dan sayuran dengan memanfaatkan lahan pekarangan yang tidak difungsikan, pemeliharaan ikan dan penangkarannya serta pemeliharaan entok. Semua kegiatan latihan keterampilan tersebut dilakukan bekerjasama dengan instansi Dinas Pertanian, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sragen.

Struktur dan Dinamika Paguyuban Kesejahteraan Rakyat

Sasaran penelitian di Desa Bendo ini merupakan Program Lintas Sektor yang ada di Kabupaten Sragen dengan dana yang bersumber APBD, APBN dan LSM (CSR). Program yang dikucurkan pada awalnya adalah program peningkatan ekonomi pertanian, budidaya ikan dan pemeliharaan ternak (kambing dan entok) yang dimulai dari tahun 2011.

Pembentukan Pakesra dimulai melalui pembentukan kelompok dengan struktur organisasi yang anggotanya terdiri dari ibu-ibu rumah tangga yang ada dalam satu wilayah Rukun Tetangga (RT) baik ibu warga dari keluarga mampu dan tidak mampu/miskin, kemudian dibentuk kepengurusan (Ketua, Sekretaris dan Bendahara). Dalam perkembangan perjalanannya Pakesra yang telah terbentuk mengalami perubahan, khususnya jumlah anggota Pakesra dan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) yang semula hanya

pertanian (budidaya buah papaya) dan pertanian sayuran, kemudian meningkat bertambah dengan usaha perikanan dan peternakan (entok dan kambing). Bahkan mulai tahun 2013 pemerintah Kabupaten telah mengembangkan pembentukan Pakesra ke Desa lain. Pakesra mulai tahun 2013 dikembangkan dengan cara setiap wilayah Rukun Tetangga yang ada di Kabupaten Sragen dibentuk Pakesra dengan sasaran khusus bagi warga miskin.

Analisis Keberhasilan

Kurun waktu evaluasi keberhasilan pelaksanaan program Bantuan Kesejahteraan Sosial melalui pendekatan Pakesra, adalah mulai dari awal pelaksanaan program sampai tahun 2014. Untuk mengetahui hasil pemberdayaan masyarakat melalui program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen, indikator yang dijadikan tolok ukur tingkat keberhasilan Pakesra didasari pada 4 tolok ukur: 1) kemampuan berusaha anggota Pakesra; 2) peningkatan pendapatan anggota Pakesra; 3) pengembangan usaha; 4) peningkatan kepedulian dan kesetiakawanan sosial antara anggota Pakesra dengan masyarakat sekitar.

Dari masing-masing pertanyaan yang menyangkut 4 tolok ukur tersebut diberi score atau nilai. Menurut Agung (1992) dan Sugiyono (2010) "nilai 1 (satu) untuk jawaban yang benar dan jawaban nilai 0 (nol) untuk jawaban yang dinilai salah. Selanjutnya jawaban yang sudah dinilai hasilnya diolah dengan cara dimasukkan dalam tabel pengolahan data yang telah kita siapkan. Dari hasil pengolahan data, dengan menggunakan perhitungan Reproduksiabilitas, Reproduksiabilitas pertanyaan ke- i (R_i) dan reproduksiabilitas total (R_t).

Tingkat keberhasilan program melalui pendekatan Pakesra, jika hasilnya menunjukkan angka di bawah 90%, maka program dikatakan gagal, dan jika angka di atas 90% program

dikatakan berhasil. Hal ini sesuai dengan skala yang dipakai oleh Guttman sebagai batas minimal untuk skala sempurna (*perfect scale*). Menurut White dan Salz mendefinisikan statistik R_i , dengan rumus $R_i = 1 - E_i/N$ dimana E_i = Jumlah kesalahan untuk pertanyaan ke i dan N = Jumlah subyek atau responden untuk menghitung R_i pada pertanyaan ke i . Untuk menghitung reproduksibilitas total (R_t) White dan Salz memakai rumus statistik $R_t = 1 - [\sum(E_i) \sum(NK)]$ dimana $\sum(E_i)$ merupakan jumlah seluruh penyimpangan/kesalahan dari rangkaian yang telah ditetapkan untuk seluruh pertanyaan (item), N menyatakan banyaknya responden dan K menyatakan banyaknya pertanyaan (item) dalam instrumen.

Hasil analisa data evaluasi ternyata dari empat kriteria (kemampuan berusaha, peningkatan pendapatan, pengembangan usaha dan peningkatan kepedulian kesetiakawanan sosial), diperoleh angka di atas 0,90. Dengan angka tersebut maka program Pakesra melalui pendekatan paguyuban dinilai berhasil dengan baik atau *output* telah sesuai dengan tujuan program pemberdayaan, karena program tersebut memiliki dampak yang positif dipastikan ada keberlanjutannya. Sebab jika menghasilkan angka kurang atau di bawah 0,90 program Pakesra dinilai gagal atau tidak sesuai dengan yang diharapkan. Guttman (Maranell, 1974) telah memberi batas minimal untuk skala sempurna (*perfect scales*) adalah 90 dari hasil pengujian. Selanjutnya keberhasilan masing-masing tolok ukur dengan rumus $R_t = 1 - [\sum(E_i)]/(NK)$. Hasil *output* dimaksud dalam peningkatan pemenuhan kebutuhan keluarga terutama dalam kebutuhan makan tidak perlu lagi harus mengeluarkan uang untuk membeli bahan kebutuhan pokok lagi karena dari hasil usaha budidaya tanaman sayuran sudah cukup, bahkan anggota Pakesra bisa menjual hasil kepada masyarakat desa lain yang uangnya

bisa ditabung. Dengan demikian selain hasil kerja pokok dan kegiatan mengikuti program Pakesra mereka bisa ditabung, juga bisa untuk pemenuhan kebutuhan lainnya, seperti kesehatan dan pendidikan.

KESIMPULAN

Penelitian ini bersifat evaluatif, fokus penelitiannya adalah salah satu evaluasi program pemberdayaan keluarga miskin di Kabupaten Sragen melalui pendekatan Paguyuban. Hasil yang berkaitan dengan efektivitas program merupakan elemen hubungan sebab akibat. Diketahui dari hasil analisa warga masyarakat Desa Bendo yang berjumlah 60 Kepala Keluarga telah mendapatkan bantuan dan pembinaan dari berbagai instansi (SKPD/Lembaga). Bantuan tersebut berupa pemberian bantuan modal usaha, pembinaan ketrampilan. Bantuan tersebut berasal dari dana APBD (Kabupaten atau Propinsi) dan APBN.

Hasil evaluasi ternyata dari empat kriteria (kemampuan berusaha, peningkatan pendapatan, pengembangan usaha dan peningkatan kepedulian kesetiakawanan sosial), menunjukkan diperoleh hasil yang menggembirakan, karena dari hasil analisa data diperoleh angka 0,90 ke atas. Dengan angka tersebut maka program Pakesra melalui pendekatan paguyuban dinilai berhasil dengan baik atau *output* telah sesuai dengan tujuan program pemberdayaan, karena jika kurang atau di bawah 0,90 program Pakesra dinilai gagal atau tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Dilihat dari sumber daya manusia, secara makro, pelaksanaan pemberdayaan program KRPL penanggulangan kemiskinan, pelaksanaannya menggunakan konsep tribina, yakni: bina lingkungan, bina manusia dan bina sosial-ekonomi. Kegiatannya dilaksanakan dengan tiga tahapan kegiatan: 1) kegiatan persiapan dimulai dari pemetaan dan

penjajagan, 2) pelaksanaan pemberdayaan dimulai dengan kegiatan pemberian pelatihan, pemberian bantuan modal usaha dan pelaksanaan pendampingan kegiatan ekonomi dan 3) terminasi.

SARAN

Warga miskin memiliki masalah yang sangat kompleks, baik dari sisi geografis, sosiologis maupun ekonomis. Dari sisi geografis, warga miskin memiliki keterbatasan akses untuk menjangkau berbagai fasilitas untuk pengembangan potensi diri maupun sosial. Lokasi keberadaan warga berada di daerah jauh dari akses, karena sarana jalan dan transportasi angkutan menjadi masalah yang sangat dibutuhkan untuk menjangkau komunitas luar. Dari sisi sosiologis, warga lebih banyak bergaul pada lingkungan terbatas. Dari sisi ekonomi, untuk menjangkau pasar harus dengan jalan kaki yang jaraknya cukup jauh, untuk memasarkan hasil pertanian mereka kesulitan karena pasar lokasinya jauh. Masalah pemasaran hasil bumi yaitu tidak adanya pasar di Desa Bendo.

Berdasarkan kompleksitas masalah, baik aspek geografis, sosiologis serta ekonomis, selayaknya dibangun sarana pasar tradisional dan prasarana transportasi untuk mempermudah warga memenuhi kebutuhan pokok. Untuk pemenuhan kebutuhan dasar seperti layanan kesehatan, kiranya cukup ada satu Puskesmas di kota kecamatan. Sedangkan untuk layanan pendidikan di Desa Bendo cukup satu SD. Untuk SLTP di kota kecamatan. Namun untuk SLTA perlu diperhatikan karena SLTA, adanya di luar wilayah kecamatan.

Sinergitas Sebagai Strategi Usulan Kebijakan

Penanganan dan pemberdayaan warga miskin menjadi tanggung jawab bersama Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten serta masyarakat melalui Lembaga Kesejahteraan Sosial maupun masyarakat umum. Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, mengamanatkan bahwa pemberdayaan komunitas dimaksud perlu ditangani oleh semua pihak. Kontribusi dari masing-masing pihak tentunya dalam kapasitas yang berbeda. Kementerian Sosial c.q. Direktorat PKAT Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan berperan melalui penetapan kebijakan pemberdayaan. Pemerintah Provinsi memberikan dukungan koordinasi, sarana dan prasarana. Pemerintah Kabupaten memberikan langsung terhadap komunitas yang diberdayakan, melalui usaha ekonomis produktif pasca pembinaan.

UCAPAN TERIMAKASIH

Pada kesempatan ini peneliti mengucapkan terimakasih kepada: 1) Bapak Dwi Heru Sukoco sebagai pimpinan Puslitbangkesos yang telah menugaskan kami ke Sragen dalam rangka monitoring Program Pelayanan Terpadu Menuju Kabupaten Sejahtera; 2) Bapak Suyadi dan jajarannya sebagai Ketua UPTPK Kabupaten Sragen yang telah memberikan kesempatan kepada peneliti dalam mencari dan memberikan informasi pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat di wilayah Kabupaten Sragen.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung, I. G. (1992). *Metode Penelitian Sosial Pengertian dan Pemakaian Praktis 1*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Agus Fatchur Rahman, SH. MH (3 Desember 2014). *Konsep dan Aplikasi Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Sragen*, Pemerintah Kabupaten Sragen.
- Bappenas, (2014). *RPJMP 2015-2019 Bahan Paparan di Kabupaten Sragen tgl 3 Desember 2014*.
- Budhisantoso. (2006). *Pemberdayaan Masyarakat Terasing*. Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Pengkajian Sosial Budaya dan Lingkungan Komunitas Adat Terpencil (KAT), Departemen Sosial, Jakarta 14-18 November 2006.
- Departemen Sosial RI, (1990). *Petunjuk Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat Dalam Rangka Menanggulangi Rawan Pangan dan Kemiskinan Sebagai Dampak Sosial Akibat Bencana dan Krisis Ekonomi*; Jakarta.
- Dubois, Brenda & Milley, KK. (2005). *Social Work An Empowering Profession*. Pearson Education, Inc.
- Kartasmita (1996). *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. PT Pustaka CIDESINDO, Jakarta.
- Maranell, G.M. (Ed.). (1974). *Scaling: A Sourcebook for Behavioral Scientists*. Chicago: Aldine Publising Company.
- Midgley, James. (2005). *Pembangunan Sosial Perspektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosia. Diperta Islam Departemen Agama RI, Jakarta*.
- Segal, E.E., and Stephanie, B. (1998). *Social Welfare Policy, Programs, and Practice*. Itaca, Illinois: F.E. Peacock Publishers, Inc.
- Shortel and Richardson. (1978). *The Evaluation Process, in 'Health Program Evaluation'*. St Louis: CV Mosby Company.
- Soetomo, (2011). *Pemberdayaan Masyarakat, Mungkinkah Muncul Antitesisnya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Soetomo, (2012). *Keswadayaan Masyarakat Manifestasi Kapasitas Masyarakat Untuk Berkembang Secara Mandiri*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Susetiawan (2009). *Kesejahteraan Masyarakat Yang Terpasung: Ketidak Beradayaan Para Pihak Melawan Kontruksi Neoliberalisme*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Sugiyono. (2010). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. (editor).(2004). *Isu-isu tematik pembangunan sosial: Konsepsi dan strategi*. Jakarta: Balatbangsos Departemen Sosial RI.
- Suharto, Edi. (2007). *Kebijakan sosial sebagai kebijakan publik.*, Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. (2009). *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung; Alfabeta.
- Sumodiningrat, G. (1997). *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat (Edisi kedua)*, Bina Rena Pariwara; Jakarta.

- Nasikun, (1990). Partisipasi Penduduk Miskin Dalam Pembangunan Pedesaan Suatu Tinjauan Kritis dalam Percikan Pemikiran Fisipol UGM Tentang Pembangunan, FISIPOL UGM; Yogyakarta.
- Nuryana, Mu'man., (2002), Peranan Sosial Capital Sebagai Piranti Sosial Komunitas Dilihat dari Dimensi Teoritis dan Empiris, dalam INFORMASI Kajian Permasalahan Sosial dan Usaha Kesejahteraan Sosial, Pusat Penelitian Permasalahan Kesejahteraan Sosial, Jakarta, Vol. 7, No.2.
- Soleh, Chabib. (2014). Dialektika Pembangunan dengan Pemberdayaan. Jakarta: Fokusmedia
- Solekhan, Moch. (2012), Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Setara, Malang.
- Wuryandari, A. (2010). Partisiapasi Masyarakat Untuk Mengembangkan Program Sanitasi Berbasis Masyarakat Di Desa Sido Makmur Kecamatan Wai Panji Kabupaten Lampung Selatan, Tesis S2 Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Program Magister Ilmu Kesejahteraan, Universitas Indonesia, Jakarta.

PEDOMAN BAGI PENULIS

Redaksi menerima kiriman artikel dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Artikel berupa hasil penelitian lapangan, bidang kesejahteraan sosial maksimal 3 tahun terakhir dan belum pernah dipublikasikan oleh media lain
2. Naskah diketik dengan huruf Times New Roman 12 poin, 1,5 spasi, 15-25 halaman (A4) dan diserahkan dalam bentuk *print out* dan *soft copy*.
3. Sistematika artikel disusun tanpa penomoran sub judul, dengan urutan sebagai berikut:
 - a) Judul dalam bahasa Indonesia dan Inggris (huruf besar) dan nama penulis (tanpa gelar akademik dan ditempatkan di bawah judul artikel), disertai lembaga, alamat dan email penulis. Jika penulis terdiri dari 4 orang atau lebih, yang dicantumkan adalah nama penulis utama, nama-nama penulis lainnya dicantumkan pada catatan kaki halaman pertama naskah (dengan melampirkan identitas penulis); Abstrak dalam bahasa Indonesia dan Inggris terdiri dari 150-200 kata, huruf Times New Roman dalam 1 (satu) paragraph berisi tujuan, metode, hasil penelitian dan kata kunci (*keywords*) maksimal 3 kata.
 - b) Pendahuluan (huruf besar); berisi narasi tentang latar belakang, sedikit tinjauan pustaka, tujuan penelitian dan metode; d) Metode (huruf besar); e) Hasil Penelitian (huruf besar); f) Pembahasan (huruf besar); g) Kesimpulan (huruf besar); h) Saran (huruf besar); i) Ucapan terima kasih; j) Daftar Pustaka (huruf besar): berasal dari jurnal (diutamakan Jurnal Kesejahteraan Sosial/Pekerja Sosial), hasil-hasil penelitian, website dan buku.
4. Kutipan yang langsung dan panjang (lebih dari 3 baris) diketik dengan jarak baris satu dengan bentuk indented style (bentuk berinden). Semua kutipan dan rujukan yang digunakan oleh penulis harus tercantum dalam daftar pustaka. Penggunaan singkatan diperbolehkan, tetapi harus dituliskan secara lengkap pada saat pertama kali disebutkan lalu dibubuhkan singkatannya dalam kurung. Istilah atau kata asing atau daerah ditulis dengan Italic (dimiringkan). Symbol/lambang ditulis dengan jelas dan dapat dibedakan, seperti penggunaan angka 1 dan huruf I (juga angka 0 dan huruf O). Tabel dan judul table ditulis dengan huruf Times New Roman berukuran 10. Penomoran tabel menggunakan angka Arab (ikuti format APA).
5. Penulisan daftar pustaka mengikuti format APA (*American Psychological Association*). Daftar pustaka sedapat mungkin menggunakan sumber primer (buku atau jurnal), diurutkan secara alfabetis berdasarkan nama keluarga/penulis. Minimal 80% rujukan berasal dari sumber yang *up to date* (diterbitkan tidak lebih dari 10 tahun terakhir). Rujukan dari internet mencantumkan tanggal diakses.

Contoh daftar pustaka:

- a. Bila daftar pustaka dirujuk dari buku dengan pengarang tunggal:
Arikunto, S. (2005). Manajemen Penelitian. Jakarta: Rineka Cipta.
- b. Bila daftar pustaka dirujuk dari buku dengan 2 pengarang:
Wijaya, C. & Rusyan, T. (1992). Kemuru dalam Proses Belajar Mengajar. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- c. Bila daftar pustaka dirujuk dari buku dengan lebih dari 2 pengarang:
Suharto, E., Suradi, Luhpuri, D., Sudrajat, A., Koswara, A., Marbun, J., Masngudin & Sabeni. (2003).
- d. Bila daftar pustaka dirujuk dari jurnal:
Mujiyadi, B & Gunawan. (2000). Pemberdayaan Masyarakat Miskin: Suatu Kajian terhadap Masyarakat di Sekitar Kawasan Industri, Informasi Vol. 5 No. 1, Januari 2000. Jakarta: Balitbang Depsos RI.
- e. Bila daftar pustaka dirujuk dari website:
Hamidah, (2000). Dampak Pelecehan Seksual, <http://Viking-Trisna.Blogspot.com/2010/04/Dampak-Pelecehan-Seksual.html>, diakses 23 Juli 2012.
- f. Bila daftar pustaka dirujuk dari lembaga:
Kementerian Sosial RI.(2000).Pedoman Panti Sosial Bina Remaja, Jakarta: Direktorat Rehsos
- g. Bila daftar pustaka dirujuk dari media massa:
Surbakti R.(2012).Otonomi Daerah dari Presiden, Kompas 31 Juli 2012:6
- h. Bila daftar pustaka dirujuk dari Undang-Undang:
Republik Indonesia.(2002). Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Jakarta:Kementerian Sosial

