

## Implementasi Pelayanan Kesejahteraan Sosial Terpadu dan Gerakan Masyarakat Peduli Kabupaten/Kota Sejahtera

### *Implementation of Integrated Social Welfare Services and Caring Society Movement to Prosperous District or City*

Trilaksmi Udiati<sup>1</sup> dan Sri Yuni Murtiwidayanti<sup>2</sup>

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS) Kementerian Sosial, Jln. Kesejahteraan Sosial No.1 Sonosewu, Yogyakarta. Telpon. (0274) 377265, Fax (0274) 373530.

<sup>1</sup>E-mail: tudati@yahoo.com HP. 081328464707 <sup>2</sup> E-mail:yunimurti@rocketmail.com HP. 085747435299

Diterima 15 Juni 2017, diperbaiki 13 September 2017, disetujui 18 September 2017

#### **Abstract**

*This study is aimed to identify and to describe the implementation of integrated social welfare services and caring society movement to district or city prosperous (Pandu Gempita). The research was conducted in Berau, East Kalimantan Province. The research data sources were gained from the managers of integrated services, regional authorized personnel working unit (SKPD), businesses, social organizations linked to poverty handling as many as 20 informants. Data collecting techniques were interview, observation and document studies. The data was analyzed in qualitative descriptive technique. The results showed that the implementation of UPTD-PTKS in Berau district was supported by related SKPD, by businesses, by society and by that of regional leaders' commitment through local government budget support. Some obstacles appeared in the processes of personnel placement legal aspects for those managed the UPTD-PTKS so that the service still remained as a reference which can not be solved in UPTD-PTKS. There haven't been Standard Operational Procedures (SOP) yet that regulate the work mechanism of SKPD concerned. There haven't been Internet network and integrated database so that the target, concerned SKPD programs haven't been unified to UPTD-PTKS as online, on the other hand UPTD-PTKS hasn't functioned online yet to distribute services to SKPD concerned as needed by clients. It is then recommended to the Ministry of Social Affairs: revising the General Guidelines and Technical Guidelines on the position of Pandu Gempita (UPTD-PTKS), up grading the managing human resources and that of Pandu Gempita service implementation companions.*

**Keywords:** *implementation; integrated services; social welfare*

#### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi dan menggambarkan implementasi pelayanan kesejahteraan sosial terpadu dan gerakan masyarakat peduli kabupaten/kota sejahtera (Pandu Gempita). Lokasi penelitian di Kabupaten Berau, Provinsi Kalimantan Timur. Sumber data penelitian adalah pengelola pelayanan terpadu, satuan kerja perangkat daerah (SKPD), dunia usaha, organisasi sosial yang berkait penanganan kemiskinan sebanyak 20 informan. Teknik pengumpulan data adalah wawancara, observasi dan telaah dokumen. Teknik analisis data secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan pelayanan Pandu Gempita bernama UPTD-PTKS (Unit Pelayanan Teknis Daerah Pelayanan Terpadu Kesejahteraan Sosial) di Kabupaten Berau mendapat dukungan dari SKPD terkait, dunia usaha, masyarakat, dan komitmen pimpinan daerah melalui dukungan APBD. Hambatan yang dialami masih dalam proses legalitas penempatan personil pengelola UPTD-PTKS sehingga pelayanan masih bersifat rujukan belum bisa diselesaikan di UPTD-PTKS. Belum ada standar operasional prosedur (SOP) yang mengatur mekanisme kerja SKPD terkait. Belum ada jaringan internet dan database terpadu sehingga sasaran, program SKPD terkait belum tergabung secara *online* ke UPTD-PTKS, sebaliknya UPTD-PTKS belum secara *online* menyalurkan pelayanan ke SKPD terkait sesuai kebutuhan kelayan. Direkomendasikan kepada Kementerian Sosial RI: merevisi panduan umum dan panduan teknis tentang kedudukan Pandu Gempita (UPTD-PTKS), meningkatkan SDM pengelola dan pendampingan pelaksanaan pelayanan Pandu Gempita.

**Kata kunci:** *implementasi; pelayanan terpadu; kesejahteraan sosial*

## A. Pendahuluan

Kemiskinan merupakan permasalahan kesejahteraan sosial yang kompleks dan multi-dimensional, ditandai oleh keberadaan pengangguran, keterbelakangan, dan ketidak-berdayaan masyarakat. Kemiskinan tidak dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak dasar yang dimaksud secara umum meliputi: terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan dan pendidikan secara layak bagi kemanusiaan.

Setiap warga negara berhak memperoleh kehidupan yang sejahtera dan layak bagi kemanusiaan, maka dari itu secara umum sistem kesejahteraan sosial harus didapatkan oleh seluruh warga negara. Namun sasaran utama sistem jaminan sosial (perlindungan sosial) diarahkan pada kelompok rentan. Hal ini sesuai dengan UUD 1945, pasal 34, ayat (2): Negara mengembangkan sistem jaminan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat, memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat manusia agar mencapai kondisi kesejahteraan sosial. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009, kesejahteraan sosial yang dimaksud adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan dirinya sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia menurut data Biro Pusat Statistik tahun 2015 sebanyak 28,59 juta jiwa (11,22 persen). Penduduk miskin tercermin dalam penyandang permasalahan kesejahteraan sosial, permasalahan kemiskinan berdampak pada permasalahan kesejahteraan sosial. Menurut Pusdatin, Kemensos RI Tahun 2015 terdapat lima besar permasalahan kesejahteraan sosial, yaitu: Keluarga Fakir Miskin sebanyak 7.504.736 KK, Keluarga Tinggal di Rumah Tidak Layak Huni sebanyak 4.451.807 KK, Lanjut Usia Terlantar sebanyak 2.296.425 jiwa, Anak Terlantar sebanyak 1.677.780 jiwa

dan Penyandang Cacat sebanyak 1.250.780. Kelima permasalahan kesejahteraan sosial tersebut tersebar di seluruh wilayah kabupaten/kota bahkan hingga ke tingkat desa/kelurahan. Mengingat kompleksitas permasalahan kemiskinan dan permasalahan sosial lain, maka idealnya penanganan harus dilakukan secara terintegrasi dan terpadu, lintas sektor serta lintas pelaku.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin menegaskan bahwa negara bertanggungjawab untuk memelihara fakir miskin guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan melalui upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Era Desentralisasi, maka kemampuan pendanaan pemerintah pusat semakin berkurang sehingga perlu diimbangi dengan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah termasuk di dalam pengelolaan dana penyelenggaraan pelayanan sosial.

Di era otonomi daerah ini, pelayanan kesejahteraan sosial harus lebih menjangkau masyarakat di tingkat akar rumput. Konsekuensi bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus lebih mengenali dan memahami permasalahan sosial di daerah, sekaligus mampu memberikan solusi layanan yang dibutuhkan masyarakat secara tepat, cepat, efektif dan efisien, serta terintegrasi dan terpadu. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial dimaksud untuk mengupayakan terpenuhi taraf kesejahteraan sosial yang berorientasi kepada kepuasan masyarakat. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Pasal 24, Ayat (1): Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial menjadi tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah untuk tingkat propinsi oleh Gubernur dan untuk tingkat kabupaten/kota oleh Bupati. Berkait

dengan hal tersebut maka penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai upaya penanggulangan kemiskinan harus lebih efektif dan efisien serta lebih mampu menjangkau sasaran secara proaktif menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bermitra dengan dunia usaha dan LSM/Orsos.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial selama ini masih bersifat sektoral, fragmentaris, bersifat amal (*charitative*), jangkauan terbatas, hanya merespon masalah aktual secara reaktif, fokus pelayanan masih berbasis institusi dan belum memiliki rencana strategis nasional untuk keterpaduan pelayanan. Pelayanan masih terpecah dan belum terintegrasi dalam suatu program. Salah satu contoh: di Indonesia terdapat sekitar 20 program penanggulangan kemiskinan baik pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Sasarannya orang miskin namun dengan berbagai metode *targeting* dan *database* yang berbeda. Regulasinya berbeda-beda serta sulit mengukur efektifitas program bahkan membingungkan masyarakat untuk dapat menjangkau dan mengakses layanan dimaksud. Kemiskinan merupakan masalah sosial mendasar yang dalam penanganannya memerlukan keterpaduan dan multi disiplin. Terjadi pergeseran paradigma dan reformasi birokrasi pelayanan publik bidang kesejahteraan sosial yaitu pelayanan sosial harus dilakukan secara terpadu dan berkelanjutan, menjangkau seluruh warga yang mengalami masalah sosial menggunakan sistem dan program yang melembaga dan profesional, mengedepankan peran dan tanggung jawab keluarga, masyarakat yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional serta Rencana Strategis.

Tindak lanjut dari perubahan paradigma dan reformasi birokrasi pelayanan publik bidang kesejahteraan sosial, Kementerian Sosial melakukan terobosan melalui strategi Pelayanan Terpadu dan Gerakan Masyarakat Peduli Kabupaten/Kota Sejahtera (Pandu Gempita). Melalui program Pandu Gempita kegiatan masing-masing sektor dapat saling menunjang sehingga

program pemerintah bidang kesejahteraan sosial dapat terlaksana secara efektif dan efisien. Implementasi dari Pandu Gempita adalah terbentuknya lembaga yang mampu memberikan pelayanan secara terpadu bagi masyarakat yang didahului penandatanganan kesepakatan bersama yang sudah dibangun antara pemerintah pusat dan daerah. Pelaksanaan komponen program penyelenggaraan kesejahteraan sosial terpadu mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang dilaksanakan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan serta mengacu pada Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 50/HUK/2013 tentang Pandu Gempita.

Berau merupakan salah satu kabupaten yang bersedia dan telah melakukan penandatanganan kesepakatan bersama dengan Kementerian Sosial RI c.q Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial pada tahun 2013. Setelah dua tahun berjalan, maka perlu dilakukan penelitian bagaimana pelaksanaan Pandu Gempita di Kabupaten Berau, faktor apa yang mendukung dan menghambat dalam pelaksanaannya. Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberi rekomendasi kepada Kementerian Sosial RI, khususnya Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial, Pemerintah Daerah dalam upaya pemberian pelayanan secara terpadu atau terintegrasi di bidang pelayanan kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan, kependudukan dan pelayanan dasar lain yang dibutuhkan masyarakat untuk mengatasi kemiskinan dan permasalahan sosial lain. Manfaat teoritik dari penelitian ini sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi pelayanan sosial dalam penanganan kemiskinan dan masalah sosial lain.

## **B. Penggunaan Metode Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif (*qualitative research*). Bog dan Taylor (Moleong, 2002) mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan

perilaku yang diamati. Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktifitas sosial, sikap kepercayaan, persepsi, pemikiran orang secara individu dan kelompok. Berkait dengan hal tersebut maka penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif yang bertujuan mengidentifikasi dan menggambarkan tentang pelaksanaan Pandu Gempita, faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Pandu Gempita. Lokasi penelitian dilaksanakan di Kabupaten Berau, Provinsi Kalimantan Timur, merupakan kabupaten yang bersedia melaksanakan pelayanan kesejahteraan sosial terpadu (Pandu Gempita), pimpinan daerah memiliki komitmen dan kesediaan investasi untuk melaksanakan pelayanan model Pandu Gempita. Sumber data penelitian ini adalah pengelola pelayanan terpadu, satuan kerja perangkat daerah (SKPD), dunia usaha, organisasi sosial yang berkait penanganan kemiskinan sebanyak 20 informan.

Implementasi Pandu Gempita dianalisis dari aspek: dukungan kebijakan dan payung hukum, sumber dana, struktur organisasi, dukungan (sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya sosial), dukungan sarana prasarana, mekanisme pelayanan, pengendalian (monitoring, evaluasi dan pelaporan). Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara untuk memperoleh data primer dan sekunder. Observasi dilakukan dengan menggunakan panduan observasi untuk mengamati dan melihat kondisi riil penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial terpadu. Telaah dokumen digunakan untuk memperoleh data yang telah terdokumentasi, baik catatan, laporan kegiatan yang berkait dengan penyelenggaraan pelayanan. Proses analisis data ditekankan selama proses pengumpulan data berlangsung. Pada tahap ini peneliti sudah melakukan analisis terhadap data berdasar jawaban informan yang diwawancarai. Meski demikian pasca pengumpulan data, analisis tetap dilakukan. Proses analisis mengalir dari tahap awal sampai tahap penarikan kesimpulan hasil penelitian. Komponen analisis data

yang mencakup reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi secara interaktif saling berhubungan selama, dan sesudah pengumpulan data (Mill dan Huberman dikutip Burhan Bungin, 2003).

## **C. Penyelenggaraan Pandu Gempita pada Era Otonomi Daerah**

### **1. Deskripsi Kabupaten Berau**

Kabupaten Berau, Propinsi Kalimantan Timur memiliki luas wilayah 34.127,47 km<sup>2</sup> terdiri dari daratan seluas 22.030,81 km<sup>2</sup> dan luas laut 12.299,88 km<sup>2</sup> (13,92%) dari luas wilayah Kalimantan Timur, dan terdiri dari 52 pulau besar dan kecil. Kabupaten Berau sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Bulungan, sebelah timur berbatasan dengan Laut Sulawesi, di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Kutai Timur, dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Kutai Kertanegara. Secara administrasi Kabupaten Berau terbagi dalam 13 Kecamatan, 10 Kelurahan, 96 Kampung/Desa. Data Disdukcapil Kabupaten Berau jumlah penduduk hingga bulan Agustus 2015 mencapai 6.048 jiwa dengan jumlah keluarga miskin sebanyak 1739 KK. Laju pertumbuhan penduduk mencapai 7,11 persen. Tingginya laju pertumbuhan penduduk disebabkan banyak migrasi masuk terkait dengan dibukanya perusahaan besar khususnya di sektor pertambangan. Kabupaten Berau merupakan salah satu pintu gerbang pembangunan di wilayah Propinsi Kalimantan Timur bagian Utara.

Kabupaten Berau memiliki sumber daya alam berupa hutan, lahan perkebunan, tambang, mineral, dan destinasi pariwisata yang menghasilkan pendapatan daerah untuk kesejahteraan masyarakat. Salah satu perusahaan besar yaitu PT. Berau Coal yang bergerak di bidang tambang batubara, perkebunan kelapa sawit memiliki kontribusi dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial. Terdapat potensi alam berupa hasil kelautan, kondisi alam yang indah menjadi ikon pariwisata Kabupaten Berau yakni Pulau Derawan, Pulau Malatua.

Sumber daya alam tersebut dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dan dapat didayagunakan oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat untuk kesejahteraan seluruh masyarakat Berau. Disisi lain, di Kabupaten Berau terdapat jenis dan jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), adalah seseorang keluarga atau kelompok masyarakat yang karena sesuatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosial, sehingga tidak terpenuhi kebutuhan hidup baik jasmani, rohani, maupun sosial secara wajar memadai. Menurut Siporin (1975), menjelaskan bahwa pengertian masalah sosial “*A social problem may be understood as a difficulty in social functioning on the part of an individual or a collectivity or both*”. Sebuah masalah sosial mungkin dapat diartikan sebagai kesulitan dalam melaksanakan fungsi sosial secara individu atau kolektivitas atau keduanya. Terkait dengan permasalahan sosial yang ada di Kabupaten Berau dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Data PMKS Kabupaten Berau

No	Jenis PMKS	Jumlah
1	Anak Cacat	212
2	Korban Penyalahguna Napza	64
3	Penyandang Cacat Fisik (Daksa)	56
4	Penyandang Cacat Mata	28
5	Penyandang Cacat Rungu	73
6	Penyandang Cacat Mental	90
7	Penyandang Cacat Fisik dan Mental	10
8	ODK Berat	36
9	Lanjut Usia	1410
10	Keluarga Miskin	1739
11	Bekas Narapidana	100
12	Komunitas Adat Terpencil (KAT)	741
13	Wanita Rawan Sosial	51

Sumber Data: Dinas Sosial, 2015

Fakir miskin merupakan PMKS terbanyak yakni mencapai 1739 KK. Permasalahan sosial kedua adalah lanjut usia terlantar sebanyak 1.410 jiwa. Dari jumlah lansia tersebut baru 20 orang yang mendapat program ASLUT dan masih terdapat 30 orang yang tercatat sebagai daftar tunggu. Tidak semua lansia merupakan penyandang

masalah kesejahteraan sosial karena sebagian besar mereka masih tinggal bersama keluarga. KAT sebagai PMKS fakir miskin ada sebanyak 741 KK. Permasalahan sosial yang muncul diawali dari kondisi kemiskinan yang dialami masyarakat Berau seperti halnya yang terjadi pada masyarakat di negara sedang berkembang. Kemiskinan yang dimaksud adalah kemiskinan dalam bidang ekonomi. Dikatakan berada di bawah garis kemiskinan apabila pendapatan yang diperoleh tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup paling pokok seperti pangan, pakaian dan tempat berteduh atau dengan pendapat lain. Kemiskinan dapat juga ditandai dengan adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan umum yang berlaku dalam masyarakat. Kemiskinan yang terjadi di masyarakat Berau tidak hanya menyangkut aspek ekonomi tetapi menyangkut aspek lain. Hal tersebut seperti yang diungkapkan Booth Cawley (Tjahya, 1997), bahwa kemiskinan ditandai oleh adanya kekurangan atau ketidakmampuan memenuhi tingkat kebutuhan dasar manusia. Sejalan dengan SMERU, kemiskinan meliputi kekurangan atau tidak memiliki pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk, kekurangan transportasi yang dibutuhkan masyarakat (SMERU dalam Suharto dkk., 2004).

Kemiskinan mencakup aspek primer dan sekunder. Aspek primer berupa miskin pengetahuan dan keterampilan. Aspek sekunder berupa miskin jaringan sosial, sumber keuangan, dan informasi seperti kekurangan gizi, air, perumahan, perawatan kesehatan yang kurang baik dan pendidikan yang relatif rendah. Nugroho (2000) lebih lanjut, menyatakan kemiskinan merupakan masalah multidimensional bukan saja berkaitan dengan masalah ekonomi dan keterbatasan pengetahuan tetapi berdimensi kompleks. Kompleksitas kemiskinan meliputi: kemiskinan berdimensi ekonomi, kemiskinan sosial dan budaya, serta kemiskinan struktural atau kemiskinan politik. Penanganan tersebut harus dilakukan secara intensif, integratif (Nu-

groho, 2000). Chambers dalam Bastaman (2000) menyatakan, bahwa kemiskinan disebabkan oleh lima ketidakberuntungan (*disadvantages*) pada kelompok keluarga miskin, yakni: 1) keterbatasan kepemilikan aset (*poor*); 2) kondisi fisik yang lemah (*physically weak*); 3) keterisolasian (*isolation*); 4) kerentanan (*vulnerable*); dan 5) ketidakberdayaan (*powerless*).

Dari beberapa konsep kemiskinan tersebut dapat diartikan bahwa kemiskinan merupakan kondisi dibawah standar garis kemiskinan yaitu ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal meliputi: kebutuhan makan 2.100 kalori per orang per hari, papan, pakaian, pendidikan, kesehatan dan transportasi secara layak atau hidup layak seperti yang dialami sebagian masyarakat pada umumnya. Kondisi kemiskinan ini dikarenakan kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, ketidaksamaan kesempatan mengakumulasi modal produktif atau aset, sumber keuangan, jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan barang dan jasa, pengetahuan, keterampilan dan informasi untuk peningkatan taraf kesejahteraan sosial. Oleh karena itu perlu pemberdayaan masyarakat terutama keluarga miskin agar mampu mengembangkan diri dan mengakses sumber yang ada sehingga berada pada posisi di atas garis kemiskinan dan hidup layak serta dapat berfungsi sosial.

Terkait permasalahan tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan sosial untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Menurut Huttman, kebijakan sosial adalah strategi, tindakan atau rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial. Spicker lebih lanjut menyatakan, kebijakan sosial adalah kebijakan yang berkait dengan kesejahteraan (*welfare*), baik dalam arti luas menyangkut kualitas hidup manusia, maupun dalam arti sempit menunjuk pada beberapa pemberian pelayanan kolektif tertentu guna melindungi kesejahteraan rakyat. Kebijakan sosial didefinisikan oleh Marshall sebagai kebijakan pemerintah yang berkait dengan tindakan dan

memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan (Suharto, 2009). Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith dalam Suharto (2009) apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan, dan program tunjangan sosial lain.

Salah satu kebijakan sosial yang dilaksanakan pemerintah sebagai upaya penanganan permasalahan kesejahteraan sosial adalah mewujudkan program Pandu Gempita. Pemerintah daerah di Kabupaten Berau berkomitmen untuk mengatasi berbagai masalah sosial terutama permasalahan kemiskinan. Komitmen tersebut diwujudkan dengan meningkatnya anggaran untuk dinas sosial. Pemerintah daerah memberi anggaran kepada UPTD-PTKS (nama pandu gempita di Kabupaten Berau) melalui APBD perubahan sebesar 1,1 milyar untuk kegiatan verifikasi data *by name by address* penduduk miskin dalam rangka memiliki *database* terpadu. Implementasi Pandu Gempita didukung potensi dan sumber sebagai berikut: Jumlah fasilitas kesehatan berupa 17 unit puskesmas induk dan 96 unit puskesmas pembantu yang tersebar di 13 kecamatan. Terdapat empat kecamatan yang memiliki dua Puskesmas dan hampir di semua desa/kelurahan terdapat Puskesmas Pembantu, berarti sarana prasarana sudah cukup memadai. Potensi kesejahteraan sosial yang dapat dimanfaatkan Pandu Gempita UPTD-PTKS untuk penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Berau berupa lima Panti Asuhan, Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) sebanyak 13 orang, Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) sebanyak 210 orang dan pengurus Karang Taruna sebanyak 45 orang. Selain itu terdapat Pendamping Sosial (Pendamping Kube, Pendamping PKH, Pendamping Asistensi Sosial Lanjut Usia) yaitu masyarakat yang mendapat pendidikan dan pelatihan pekerjaan sosial dari Balai Besar Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial. Pekerja sosial tersebut

sebagai mitra dalam pemetaan data permasalahan kesejahteraan sosial. Organisasi sosial yang mendukung pelayanan terpadu meliputi, Karang Taruna, PKK dan kelompok-kelompok masyarakat, LKS (Lembaga Kesejahteraan Sosial), Tokoh Masyarakat, Tokoh Adat dapat diberdayakan sebagai wahana dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial dan pengembangan masyarakat.

## 2. Implementasi Pelayanan Terpadu di Kabupaten Berau

Pandu Gempita merupakan salah satu solusi untuk mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat dalam kerangka kelembagaan. Pandu Gempita sebagai wujud dari pelayanan kesejahteraan sosial merupakan implementasi penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup melalui rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Pelayanan sosial yang telah dirumuskan oleh berbagai pekerja sosial profesional diantaranya Siporin. Menurut Siporin (1975) pelayanan sosial adalah: *Social services are comprised of individualized, direct, organized activities or case interventions that aim at helping an individual or collectivity adaptation. Social services constitute and also provide needed resources to help people improve social competencies, effect behaviour and identity change, resolve adjustment problems. They directly support, supplement and substitute for the function of other social institution care, and especially the family* (Pelayanan sosial terdiri dari individual, langsung, kegiatan yang diselenggarakan atau intervensi kasus yang bertujuan untuk membantu adaptasi individu atau kolektivitas. Layanan sosial merupakan dan juga menyediakan sumber daya yang dibutuhkan untuk membantu orang meningkatkan kompetensi sosial, perilaku efek dan perubahan identitas, menyelesaikan masalah penyesuaian. Mereka langsung mendukung, suplemen dan pengganti fungsi perawatan institusi sosial lain, dan terutama keluarga). Dalam

konteks penelitian ini pelayanan sosial yang dimaksud adalah pelayanan sosial yang dikelola secara terpadu (satu atap) banyak loket, banyak fungsi dalam bentuk kelembagaan dengan dukungan masyarakat dan dunia usaha.

Pelayanan sosial mempunyai beberapa tipe dan klasifikasi dari fungsi pelayanan sosial. Menurut Titmuss (dalam Khan, 1979) bahwa “....*manifest functions of social service from the perspective of the society, lists the following, wich we have paraphrased, rearranged, and illustrated:*

- a. *Services or benefits designed to add to the welfare of individuals, families, or group, immediately, or in the long run (day care program)*
- b. *Services or benefits designed to protect society (probation)*
- c. *Services or benefits designed as an investment in people essential to achievement of social gals (a manpower program)*
- d. *Services or benefits designed “as compensation for socially caused disservices” where*
- e. *responsibility cannot be otherwise assigned (industrial accident compensation, compensatory programs where there has been racial discrimination).*

Pendapat Titmuss tersebut mengemukakan bahwa manifestasi fungsi dari pelayanan sosial dari perspektif masyarakat, terdiri dari hal seperti yang telah terikhtisar, ditata dan diilustrasikan sebagai berikut.

- a. Pelayanan atau pemanfaatan didesain untuk menambah kesejahteraan pada individu, keluarga atau kelompok, sesegera mungkin atau dalam jangka panjang.
- b. Pelayanan atau pemanfaatan didesain untuk melindungi masyarakat (probasi).
- c. Pelayanan atau pemanfaatan didesain sebagai sebuah investasi terhadap orang yang penting bagi pencapaian tujuan sosial (program *manpower*).
- d. Pelayanan atau pemanfaatan didesain “sebagai kompensasi bagi pelayanan yang

tidak diberikan karena alasan sosial” dimana tanggung jawab tidak dapat dialihkan (kompensasi kecelakaan industri, program kompensasi dimana ada diskriminasi ras).

Pandu Gempita di Kabupaten Berau bernama Unit Pelayanan Teknis Daerah Pelayanan Terpadu Kesejahteraan Sosial (UPTD-PTKS) atas dasar Surat Keputusan, Komitmen Bupati Kabupaten Berau Nomor: 460/198/Set.2/II/2013, tentang: Kabupaten Berau bersedia menjadi percontohan kabupaten sejahtera. UPTD-PTKS dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial mendapat dukungan bupati, kepala SKPD terkait, dunia usaha dan Baznas Kabupaten Berau. Dalam rangka mewujudkan tekad menuju Kabupaten Sejahtera, Kabupaten Berau melaksanakan secara sungguh-sungguh program penanggulangan kemiskinan melalui UPTD-PTKS yang berkedudukan di bawah Dinas Sosial. Model layanan terpadu UPTD-PTKS adalah model satu atap banyak loket banyak fungsi (*One Stop Office Multi Desk-Multi Functions*). Pelayanan Terpadu diharapkan dapat menjadi kebijakan yang strategis, sehingga secara nyata mampu menstimuli dan menggerakkan pilar-pilar partisipan sosial dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial menuju terwujudnya kota atau kabupaten sejahtera. Terkait dengan upaya mewujudkan pelayanan terpadu bertujuan menjadikan Kabupaten Berau ramah terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dengan menerapkan “Pelayanan Satu Atap” dalam sistem pelayanan kesejahteraan sosial.

UPTD-PTKS diresmikan tanggal 14 Mei 2014, hampir satu tahun setelah Kabupaten Berau bersedia menjadi percontohan Kabupaten Sejahtera. Pada saat dilakukan penelitian tahun 2015 belum ada aturan turunan dari Peraturan Bupati Berau Nomor 28 Tahun 2013 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja UPTD-PTKS terkait dengan kebijakan penempatan petugas pelayanan kesejahteraan sosial yang duduk di UPTD-PTKS. Belum ada payung hukum terkait pembuatan *database* sasaran

garap berdasarkan indikator kemiskinan lokal yang sesuai dengan kondisi masyarakat Berau. *Database* yang dimaksud dapat mengintegrasikan indikator sasaran program masing-masing SKPD dan lembaga lain. Indikator kemiskinan lokal telah disusun oleh Tim Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPD) Kabupaten Berau dan digunakan sebagai acuan dalam verifikasi dan validasi data. Indikator kemiskinan lokal Kabupaten Berau adalah.

- a. Kondisi Rumah dilihat dari: Pertama, Status Kepemilikan: 1) milik orang tua; 2) pinjam gratis; 3) menyewa; 4) milik sendiri. Kedua, Luas Bangunan : 1) <36m<sup>2</sup>; 2) 36-50m<sup>2</sup>; 3) 51-75m<sup>2</sup>; 4) >75m<sup>2</sup>. Ketiga, Material Atap: 1) daun; 2) seng kondisi rusak; 3) seng kondisi masih bagus; 4) genting. Keempat, Material Lantai: 1) tanah/kayu rusak; 2) kayu kondisi baik; 3) plester/tegel/kayu; 4) keramik. Kelima, Material Dinding: 1) kayu rusak; 2) kayu kondisi baik; 3) tembok beton; 4) beton cor baik. Keenam, Sumber Air: 1) sungai; 2) air hujan/sumur; 3) sumber air fasilitas umum; 4) PDAM. Ketujuh, Toilet: 1) milik fasum; 2) milik sendiri jelek; 3) milik sendiri sedang; 4) milik sendiri baik. Kedelapan, Penerangan Rumah: 1) lampu temple; 2) listrik numpang tetangga; 3) PLN 450 W; 4) >500 W. Kesembilan, Bahan Bakar Dapur: 1) kayu bakar; 2) minyak tanah; 3) gas 3 kg; 4) gas 12 kg. Kesepuluh, Perabot Elektronik: 1) tidak punya; 2) TV; 3) kulkas; 4) mesin cuci. Kesebelas, Alat Transportasi: 1) sepeda ontel; 2) sepeda motor; 3) sepeda motor > 1; 4) mobil.
- b. Kondisi Sosial Ekonomi dilihat dari: Pertama, Pendidikan KK : 1) tidak sekolah, tidak tamat SD; 2) SD; 3) SMP sederajat; 4) SMA/SMK/PT. Kedua, Pekerjaan KK: 1) buruh; 2) petani/nelayan; 3) pedagang kecil; 4) wirausaha/pedagang sandang. Ketiga, Penghasilan/bln: 1) <Rp.1,25 jt; 2) Rp.1,25-1,5 jt; 3) >1,5-1,750 jt; 4) > Rp.1,750 jt. Keempat Jumlah anggota keluarga sakit kronis/cacat dalam KK: 1) >3 orang; 2) 2 orang; 3) 1

orang; 4) tidak ada. Kelima, Nilai Aset yang dimiliki (Rp.): 1) tidak punya; 2) <Rp.1 jt; 3) Rp.1-1,5jt; 4) >5jt.

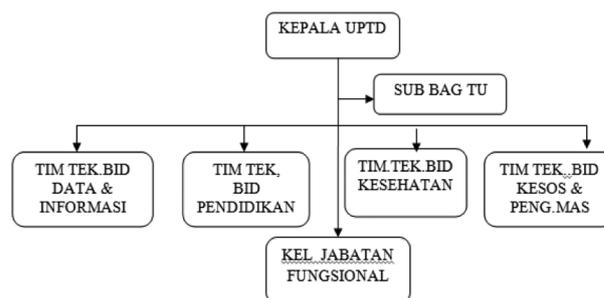
Indikator tersebut digunakan dalam menentukan atau menyeleksi penduduk miskin yang mendapat program layanan terpadu. Verifikasi dan validasi data dilakukan pada minggu ketiga bulan September hingga Desember 2014, untuk mendapatkan data sasaran program penanggulangan kemiskinan yang valid. Verifikasi dan validasi data dilakukan kepada masyarakat secara *face to face by name by address* dan *by foto* yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial sebagai *leading sector* TKPKD Kabupaten Berau. Kegiatan tersebut dilakukan dengan menggunakan dana APBD senilai 1,1 milyar rupiah. Hasil verifikasi dan validasi data sebagai *database* dipakai SKPD, lembaga kesejahteraan sosial terkait dan dunia usaha dalam penanggulangan kemiskinan melalui SK Bupati Berau. Pada bulan Maret 2015 hasil verifikasi dan validasi masih diolah dibagian data. Hal itu sebagai bukti, bahwa SKPD terkait di Kabupaten Berau sangat mendukung keberadaan pelayanan terpadu UPTD-PTKS.

Keberadaan UPTD-PTKS yang mendapat legalitas pemerintah daerah berbentuk Peraturan Bupati Berau Nomor 28 Tahun 2013 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas pada Dinas Sosial Kabupaten Berau. Pembentukan organisasi dimaksudkan agar pelayanan yang diberikan dapat diorganisasikan dan dikelola dengan melibatkan berbagai SKPD dan lembaga terkait dalam memberikan pelayanan kesejahteraan sosial. Hal tersebut sejalan yang dikemukakan OMMSA (2007), bahwa makna terpadu dalam pelayanan menunjukkan pada pelayanan yang dikoordinasikan dan dikelola dengan melibatkan jaringan dan hubungan yang terintegrasi, baik dalam pembiayaan maupun membuat keputusan, kebijakan pemberian jenis pelayanan, sehingga tujuan pelayanan dapat tercapai dan berkontribusi positif pada perubahan penerima pelayanan. Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja UPTD-

PTKS pada Dinas Sosial Kabupaten Berau terkait dengan kebijakan penempatan petugas pelayanan kesejahteraan sosial yang duduk di UPTD-PTKS. Stuktur organisasi UPTD-PTKS dapat dilihat pada bagan 1 berikut.

Bagan 1.

Struktur Organisasi UPTD Kesejahteraan Sosial



UPTD-PTKS berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Sosial. Kepala UPTD-PTKS adalah Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas di lingkungan Dinas Sosial setingkat eselon IV a, Kepala Sub Bagian Tata Usaha adalah jabatan eselon IV b. Struktur organisasi UPTD-PTKS setingkat eselon IV terdiri dari Kepala yang mempunyai tugas: 1) Membina dan mengarahkan pelaksanaan kegiatan administrasi; 2) Mengkoordinasikan dan mengevaluasi seluruh kegiatan administrasi; 3) Membuat dan menyampaikan laporan secara periodik atas pelaksanaan tugas kepada Kepala Dinas; 4) Melaksanakan tugas- lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya. Kasubag. Tata Usaha mempunyai tugas: 1) Membina dan mengarahkan pelaksanaan kegiatan administrasi; 2) Mengkoordinasikan dan mengevaluasi seluruh kegiatan administrasi; 3) Membuat dan menyampaikan laporan secara periodik atas pelaksanaan tugas kepada Kepala Dinas; 4) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya. Tim Teknis mempunyai tugas 1) Melaksanakan urusan pelayanan administrasi secara terpadu kesejahteraan sosial; 2) Melaksanakan pengkajian dan pelayanan teknis secara

terpadu kesejahteraan sosial; 3) Melaksanakan pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan terpadu kesejahteraan sosial. Pelaksanaan tugas Tim Teknis dibantu oleh Staf Pelaksana yang berasal dari beberapa SKPD terkait dan dikelompokkan dalam beberapa bidang yang terdiri dari: 1) Tim Teknis Bidang Data dan Informasi; 2) Tim Teknis Bidang Kesehatan; 3) Tim Teknis Bidang Pendidikan; 4) Tim Teknis Bidang Kesejahteraan Sosial dan Pengembangan Masyarakat. Sumber daya manusia pengelola UPTD-PTKS terdiri dari dua orang dari dinas sosial sebagai kepala dan kasubag tata usaha dibantu dua orang sakti peksos (satuan bakti pekerja sosial), yang selalu siap melayani masyarakat yang minta rujukan ke UPTD-PTKS. Ada dua orang dari dinas pendidikan dan dua orang dari dinas kesehatan bertugas secara bergiliran di UPTD-PTKS

Visi, Misi Pelayanan Terpadu UPTD-PTKS sampai saat ini masih menggunakan visi, misi Dinas Sosial Kabupaten Berau. Visi yang dimaksud adalah pelayanan prima masyarakat sejahtera. Visi tersebut dituangkan dalam misi: a) Meningkatkan kualitas sumber daya dinas sosial termasuk UPTD-PTKS Kabupaten Berau; b) Mewujudkan kesejahteraan sosial serta memberikan perhatian dan pembinaan dengan semangat rasa kesetiakawanan sosial; c) Mengembangkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan dibidang kesejahteraan sosial; d) Membangun kerja sama dengan kelembagaan sosial lain yang berbasis kesejahteraan sosial. UPTD-PTKS telah mengakomodir program-program layanan SKPD terkait sesuai dengan kebutuhan pelayanan sosial masyarakat. Hal tersebut seperti yang dikemukakan Thomson , *“It is argued that no-one in a civilized society should be in a position where they cannot afford the basic necessities of life”*. Uraian tersebut menyebutkan, bahwa masyarakat yang beradab tidak boleh ada seorangpun yang yang berada dalam posisi tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya (Suharto, 2009).

Model pelayanan terpadu Jaring Laba-Laba (*Spider Web*) Satu Atap (*One Stop Office*)

*Multi Desk-Multi Functions*) dipilih di lokasi Kabupaten Berau. Asumsi yang mendasari model hipotetik ini adalah bahwa pelayanan harus mudah terjangkau, cepat, dan tuntas. Penanganan masalah dan pemenuhan kebutuhan harus segera diberikan dengan cepat dan tuntas, maka pelayanan harus dilakukan dalam satu atap dengan melibatkan banyak meja dan banyak fungsi sesuai dengan yang diperlukan sasaran layanan. Mekanisme pelayanan UPTD-PTKS Kabupaten Berau tersaji pada bagan 2 berikut.

Bagan 2. Alur Pelayanan



Warga masyarakat yang terdaftar dalam *database* penduduk miskin (data PPLS 2011) mendapat pelayanan sosial dasar (pendidikan, kesehatan, pengembangan masyarakat usaha ekonomi produktif) secara gratis melalui rujukan kepada SKPD/UPTD terkait sesuai kebutuhan kelayan. Apabila masyarakat kurang mampu atau warga miskin tidak terdaftar dalam *database* penduduk miskin, namun sedang dalam proses verifikasi dan validasi pada sistem pengaduan masyarakat dicantumkan pada data dan informasi, selanjutnya didaftar dimasukan dalam *database* penduduk miskin dan berhak mendapat pelayanan yang dibutuhkan. Apabila ada warga miskin yang tidak terdaftar dalam data PPLS 2011 dan tidak termasuk dalam proses verifikasi dan validasi (*verivali*), melalui permohonan kepada bupati dan mendapat rekomendasi dari Dinas Sosial Kabupaten Berau bahwa warga yang bersangkutan memang benar sebagai warga miskin.

Mekanisme kerja pelayanan terpadu UPTD-PTKS hingga dilakukan penelitian masih dalam proses pembahasan penyusunan standar operasional pelayanan (SOP). Penyusunan SOP diawali dengan pertemuan pembahasan antar SKPD yang tergabung dalam pelayanan terpadu. SKPD dimaksud adalah aparat setingkat eselon II dan III pada SKPD terkait, antara lain : Bappeda, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, RSUD dr. Abdul Rivai, Dinas Pendidikan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana, Badan Ketahanan Pangan, Dinas Telekomunikasi dan Informasi, serta Baznas Kabupaten Berau. SKPD yang tergabung dalam pelayanan terpadu berkomitmen untuk segera menyelesaikan SOP UPTD-PTKS Kabupaten Berau, meskipun masih dalam proses pembahasan.

Gedung UPTD-PTKS adalah milik Kantor Dinas Sosial, terdiri dari beberapa loket yakni: loket pendaftaran, ruang tunggu, loket data dan informasi, loket pelayanan teknis, namun belum ada ruang kepala dan ruang subbagian tata usaha. Aplikasi berupa *software* data dan informasi dan jaringan internet secara *online* yang terpadu antar SKPD terkait dengan UPTD-PTKS. Program penanggulangan kemiskinan di masing-masing SKPD belum tergabung secara *online* di UPTD-PTKS belum tersedia. Sarana penunjang berupa kendaraan operasional sebagai sarana sosialisasi pelayanan terpadu belum tersedia. Sarana pendukung untuk kegiatan pelayanan terpadu berupa komputer, lemari dosir, meja, kursi, bagan struktur organisasi, alur pelayanan, dan informasi data PMKS berdasar data BPS dan PPLS 2011. Penentuan penggunaan gedung dan pengadaan sarana dan prasarana sudah diatur oleh Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah. Biaya operasional UPTD-PTKS bersumber dari APBD Kabupaten Berau. Pada saat penelitian dilakukan tahun 2015, PLT Kepala UPTD-PTKS dijabat oleh Staf Pelaksana Bidang Bantuan Sosial pada Dinas Sosial Kabupaten Berau. Subbagian Tata Usaha, Tim

Teknis belum terisi. Pada kelompok jabatan fungsional terdapat dua satuan bakti pekerja sosial (Sakti Peksos) Pandu Gempita dan perlindungan anak.

Pelayanan diberikan berdasarkan data PPLS 2011 (*by name by address*) 1600 KK (6.266 jiwa). Sejak berdiri, UPTD-PTKS telah melayani sebanyak 263 kelayan yang direkomendasikan ke Dinas Pendidikan berkaitan dengan permintaan beasiswa. Permohonan keringanan atau gratis biaya berobat, Jamkesda, dan asuransi BPJS dirujuk ke Dinas Kesehatan sebanyak 2594 kelayan. Permohonan bantuan sosial dan pengembangan masyarakat dirujuk ke Dinas Sosial sebanyak 41 kelayan dalam bentuk bantuan stimulan modal usaha. Pelayanan yang diberikan masih sebatas rujukan dan rekomendasi belum ada pelayanan terpadu yang langsung diselesaikan di UPTD-PTKS. Pelaksanaan sosialisasi belum dilakukan secara eksplisit melalui kegiatan UPTD-PTKS. Pelaksanaan sosialisasi secara implisit dipadukan dengan program bimbingan penyuluhan sosial yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Berau. UPTD-PTKS selain mendapat dukungan dari instansi pemerintah juga mendapat dukungan dari dunia usaha seperti PT. Berau Coal yang berusaha di bidang tambang batubara, perkebunan kelapa sawit dan dukungan dari Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) Kabupaten Berau. Bentuk dukungan yang dilakukan PT. Berau Coal adalah menyediakan dana untuk program-program bantuan sosial seperti: pengobatan gratis, khitanan massal, operasi bibir sumbing, penambahan gizi, bantuan peralatan sekolah bagi siswa SD, SMP, SMA. PT. Berau Coal menyelenggarakan program bantuan beasiswa bagi siswa SMA dan mahasiswa perguruan tinggi berprestasi. Bantuan sarana transportasi berupa fasilitas angkutan bus dari tempat tinggal ke sekolah bagi anak disekitar perusahaan. Perusahaan memberi bantuan perbaikan rumah tidak layak huni di sekitar perusahaan yang berada di ring satu. PT Berau Coal juga membantu kegiatan untuk melestarikan nilai-nilai budaya lokal, kerukunan adat budaya daerah, suku etnis lokal

dan budaya luar yang mendukung penanganan kemiskinan. Kegiatan tersebut guna menumbuhkan kepedulian sosial, kesetiakawanan sosial, kegotongroyongan dalam mengatasi masalah kesejahteraan sosial masyarakat sekitar.

Bentuk dukungan dari Baznas adalah penyelenggaraan program bantuan sosial seperti Program Berau Makmur: membentuk sentra ternak, sentra tani, bantuan modal usaha. Program Berau Cerdas: Rumah Cerdas Anak Bangsa (membangun rumah pintar, bantuan biaya sekolah). Program Berau Sehat, seperti: menyelenggarakan khitanan massal, pengobatan massal, bantuan biaya berobat, bantuan operasi. Program Berau Taqwa, seperti: bantuan pembangunan masjid, bantuan TPA, Pengadaan Al Quran dan Iqra, Kaderisasi Dai Mandiri, bantuan Mualaf, dan bantuan pondok pesantren. Bantuan Berau Taqwa dimaksudkan membentuk mental taqwa dan kepedulian sosial terhadap fakir miskin.

Bupati sebagai kepala daerah Kabupaten Berau komitmen terhadap eksistensi Pandu Gempita atas dasar kemauan politik peduli terhadap rakyat miskin dengan segala permasalahannya. Komitmen Bupati sebagai pimpinan daerah dan penentu kebijakan wilayah menjadi modal dasar untuk diikuti seluruh jajaran aparat di bawahnya dan SKPD terkait dalam penanggulangan penanganan permasalahan kesejahteraan sosial terutama kemiskinan. Wujud komitmen pimpinan daerah adalah ketersediaan anggaran yang cukup besar dalam penyelenggaraan Pandu Gempita dari APBD. Ketersediaan sarana dan prasarana seperti: gedung, peralatan komputer, meja dan kursi cukup memadai sebagai sarana pendukung dalam pelaksanaan pelayanan terpadu. SKPD di Kabupaten Berau bersedia menempatkan petugas pengelola pelayanan yang kompeten serta koordinasi dalam bidang sasaran, program kegiatan, dan wilayah sasaran. Kesepakatan daerah menunjukkan, bahwa beberapa jenis program penanggulangan kemiskinan yang ada di beberapa SKPD (Dinas) akan menjadi *entry point* awal penyelenggaraan Pandu Gempita (UPTD-PTKS). Dukungan dari Dinas Sosial Provinsi

dalam bentuk penghargaan kepada kabupaten yang melaksanakan penanganan permasalahan kesejahteraan sosial terbaik berupa sharing anggaran.

UPTD-PTKS perlu melakukan kegiatan sosialisasi dan menginformasikan keberadaan Pandu Gempita agar memperoleh dukungan dari masyarakat dan pihak terkait. Kegiatan sosialisasi Pelayanan Terpadu Pandu Gempita UPTD-PTKS belum dilaksanakan karena petugas pelaksana dan pengelola belum ada secara difinitif. Sosialisasi dilakukan melalui kegiatan bimbingan dan penyuluhan sosial yang diselenggarakan dinas sosial dari anggaran APBN. Kondisi tersebut menyebabkan masih sedikit masyarakat bahkan ada beberapa SKPD yang belum mengetahui keberadaan Pandu Gempita UPTD-PTKS. TKSK, PSM, Karang Taruna sebagai potensi dan sumber kesejahteraan sosial serta ujung tombak pembangunan kesejahteraan sosial dilibatkan dalam pemasyarakatan keberadaan UPTD-PTKS agar diketahui sampai ke tingkat paling bawah (akar rumput). Keberadaan UPTD-PTKS dengan demikian dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat yang membutuhkan pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan mendapat penanganan secara tuntas (menyeluruh dan terpadu).

Penyelenggaraan Pandu Gempita UPTD-PTKS di Kabupaten Berau mengalami berbagai hambatan. Pertama, belum ada aturan turunan Peraturan Bupati Berau Nomor 28 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja UPTD-PTKS pada Dinas Sosial Kabupaten Berau. Hal itu berdampak belum ada payung hukum dan kebijakan penempatan pengelola serta petugas pelayanan kesejahteraan sosial yang duduk di UPTD-PTKS. Pada saat refleksi awal masih dalam proses pengusulan pengelola UPTD-PTKS menunggu rekomendasi BKPP. Mutasi pejabat dan aparat SKPD prevalensinya masih tinggi, belum tersedia tenaga profesional, tim teknis tenaga aplikasi data dan informasi, serta tenaga fungsional sesuai bidang kompetensi pelayanan yang memiliki profesi pekerjaan sosial.

Kedua, payung hukum berkait dengan pembuatan *database* yang dapat mengintegrasikan indikator atau kepentingan dari masing-masing SKPD belum tersedia, sehingga belum tersedia *database* sesuai indikator lokal. Berkait hal tersebut, maka segera dilakukan verifikasi dan validasi data menggunakan indikator lokal *by name, by adres, dan by foto* yang mengakomodir kepentingan SKPD terkait. Belum ada aplikasi berupa *software* data informasi dan jaringan internet secara *online* yang terpadu antara SKPD dengan UPTD-PTKS sehingga data dan sasaran program belum tergabung dalam UPTD-PTKS. Sebaliknya UPTD-PTKS belum dapat melakukan penyaluran pelayanan kepada SKPD sesuai kebutuhan kelayan.

Ketiga, belum terlaksananya sosialisasi secara optimal baik ke masyarakat maupun ke SKPD Kabupaten Berau dari tingkat kabupaten hingga tingkat paling bawah (RT). Keempat, SOP dan tugas pokok fungsi UPTD-PTKS belum tersedia sehingga belum dapat melakukan pelayanan secara cepat dan terpadu sesuai kebutuhan kelayan. Kelima, belum ada ruang kepala, ruang TU dan ruang pertemuan, ruang konsultasi sebagai sarana kegiatan serta jaringan internet untuk kelancaran operasional kegiatan pelayanan. Sarana transportasi untuk operasional kegiatan juga belum tersedia.

#### D. Penutup

**Kesimpulan:** Eksistensi Unit Pelayanan Teknis Daerah-Pelayanan Terpadu Kesejahteraan Sosial (UPTD-PTKS) telah mendapat dukungan dari pimpinan daerah (Bupati Berau), SKPD terkait, Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Berau dan dunia usaha dalam penanggulangan permasalahan kesejahteraan sosial terutama permasalahan kemiskinan. Bentuk dukungan berupa sarana gedung kantor UPTD-PTKS, komputer, lemari arsip, meja kursi dan anggaran dana operasional dari APBD termasuk anggaran kegiatan verifikasi dan validasi data yang akan dilaksanakan pada bulan September hingga Desember 2014. Model layanan terpadu UPTD-

PTKS adalah model layanan satu atap banyak loket banyak fungsi (*One Stop Office Multi Desk-Multi Functions*), dalam arti masing-masing SKPD bekerja bersama memberikan layanan dalam satu atap di UPTD-PTKS sehingga kelayan berhubungan dan dilayani langsung oleh wakil SKPD pada masing-masing loket.

Keberadaan UPTD-PTKS telah memberikan manfaat bagi masyarakat yang membutuhkan, terutama dalam pelayanan kesehatan, pendidikan dan pemberdayaan masyarakat serta bantuan sosial dalam bentuk perlindungan sosial (asistensi sosial lanjut usia terlantar) walaupun belum optimal. Pelayanan yang diberikan masih sebatas rujukan dan rekomendasi ke SKPD terkait, belum dilakukan secara langsung oleh UPTD-PTKS karena belum ada SOP dan belum ada penugasan tenaga serta personil dari SKPD terkait untuk menduduki jabatan di UPTD-PTKS. Tenaga yang ada PLT Kepala UPTD-PTKS dari staf pelaksana Bidang Bantuan Sosial pada Dinas Sosial dan dua tenaga satuan bakti pekerja sosial (Sakti Peksos). Tenaga aplikasi data dan informasi serta *database* terpadu belum ada sehingga dalam pemberian pelayanan berdasarkan data PPLS 2011 perlu diverifikasi dan divalidasi ulang. Belum ada *database* terpadu berakibat PMKS (sasaran program) dan program-program SKPD terkait dalam penanggulangan permasalahan kesejahteraan sosial terutama permasalahan kemiskinan belum tergabung secara online dengan UPTD-PTKS. UPTD-PTKS tidak bisa secara *online* melakukan penyaluran ke SKPD terkait sesuai kebutuhan kelayan sehingga kelayan tidak secara langsung mendapat pelayanan yang dibutuhkan.

Penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial terpadu yang dilakukan UPTD-PTKS Kabupaten Berau dapat berjalan dan berfungsi dengan baik namun belum optimal. Oleh karena itu perlu peningkatan SDM (Sumber Daya Manusia), sarana-prasarana, dukungan dana, koneksi internet, keterpaduan data dan program secara *online* sehingga dapat mencapai tujuan yang diharapkan dan mendapat respon semua

lapisan masyarakat serta dapat mengatasi berbagai hambatan yang dihadapi.

**Rekomendasi:** Berkait dengan implementasi penyelenggaraan pelayanan terpadu, maka direkomendasikan kepada:

1. Pemerintah Daerah

Bupati sebagai kepala daerah memerintahkan kepada SKPD terkait untuk meningkatkan koordinasi dan kerjasama untuk pengembangan UPTD-PTKS. Memperhatikan kompetensi dan kualifikasi SDM dalam mutasi pegawai di lingkungan pemerintahan termasuk UPTD-PTKS. Penegasan keterlibatan berbagai pihak terkait baik pemerintah maupun masyarakat dan dunia usaha guna mendorong eksistensi UPTD-PTKS berfungsi secara optimal. Penerbitan aturan turunan Peraturan Bupati tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja UPTD-PTKS yaitu payung hukum tentang penempatan personil pengelola pelayanan kesejahteraan sosial yang duduk di UPTD-PTKS. Penambahan ruang kepala, ruang tata usaha, ruang konsultasi dan ruang pertemuan dan sarana transportasi operasional kegiatan. Perlu segera menyusun SOP layanan terpadu. Perlu segera menyusun *database* dan payung hukum sesuai indikator kemiskinan lokal yang dapat mengakomodir kepentingan SKPD terkait. Perlu aplikasi berupa *software* data informasi dan jaringan internet secara *online* yang terpadu antara SKPD terkait dengan UPTD-PTKS. Peningkatan frekuensi sosialisasi keberadaan UPTD-PTKS di Kabupaten Berau baik secara langsung maupun melalui media cetak, media elektronik (TV, Radio).

2. Kementerian Sosial

Kementerian Sosial selaku Tim Koordinasi terkait kebijakan dan Tim Teknis terkait operasional kegiatan menyusun Pedoman Umum dan Panduan Teknis serta mengalokasikan anggaran untuk mendukung keberlanjutan pelayanan UPTD-PTKS Kabupaten Berau melalui dana APBN. Berkait

hal tersebut maka Sekretaris Jenderal cq Biro Perencana selaku Tim Pelaksana dan Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan berbagai Direktorat Jenderal di lingkungan Kementerian Sosial agar terwujud kesamaan pemahaman tentang Pelayanan Terpadu dan Gerakan Masyarakat Peduli Kabupaten/Kota Sejahtera (Pandu Gempita). Tujuan sosialisasi dan koordinasi dimaksudkan agar terjadi sinergitas program kegiatan dari masing-masing direktorat jenderal yang akan dilaksanakan oleh Pandu Gempita di Kabupaten Berau. Sosialisasi dan koordinasi dapat dilakukan melalui kegiatan *workshop*, lokakarya baik di lingkungan Kementerian Sosial maupun dengan kementerian/lembaga terkait yang memiliki program penanggulangan permasalahan kesejahteraan sosial dan terutama penanggulangan kemiskinan. Tujuan sosialisasi dan koordinasi Pandu Gempita kepada kementerian/lembaga terkait dimaksud agar terwujud kesepahaman bahwa pelayanan sosial yang dilakukan secara terpadu dan berbasis kepada kepentingan penerima layanan yang akan membawa hasil lebih optimal.

Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial selaku Tim Teknis Pandu Gempita berkewajiban melakukan asistensi dan pendampingan terkait regulasi penerbitan aturan turunan Peraturan Bupati Berau tentang peningkatan status UPTPK dan keberlanjutan kelembagaan. Dalam konteks ini Puslitbangkesos bekerjasama dengan Biro Hukum dan Bidang OHH Kementerian Sosial, Kemenkumham dan Kabupaten Berau. Pusdatin, bekerjasama dengan Kemenkominfo, BPS, TNP2K/TKPK dan kalangan pakar teknologi informasi bertanggungjawab terhadap sistem informasi manajemen dalam rangka sinkronisasi data yang akan digunakan sebagai *database* pelayanan terpadu. Pusdiklat Kessos, B2P2KS sesuai wilayah kerja, STKS, Puslitbangkessos, B2P3KS,

Pusdatin, dan Pusbinjabfung bertanggungjawab dalam peningkatan kapasitas sumber daya manusia pengelola pelayanan terpadu. Pendampingan Pelayanan Terpadu dan Gerakan Masyarakat Peduli Kabupaten/Kota Sejahtera dilakukan oleh B2P2KS sesuai wilayah kerja. Balai Besar Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial (B2P2KS) Kalimantan Timur melakukan pendampingan UPTD-KS Kabupaten Berau. Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial selaku Tim Koordinasi Pandu Gempita Pusat segera melakukan revisi Pedoman Umum dan Panduan Teknis Pandu Gempita tentang struktur organisasi dan mekanisme kerja. Kedudukan Unit Pelaksana Pandu Gempita berada di Dinas Sosial Kabupaten/Kota. Seiring era otonomi daerah maka Unit Pelaksana Pandu Gempita tidak berkedudukan di dinas sosial melainkan sebagai lembaga baru non struktural di bawah dan bertanggung jawab pada bupati/walikota melalui Tim Koordinasi yang kemungkinan di masa mendatang dapat dikembangkan sebagai lembaga struktural. Dalam konteks ini, UPTD-PTKS Kabupaten Berau berkantor di luar dinas sosial, bertanggungjawab kepada Tim Koordinasi Pandu Gempita Kabupaten Berau dan Tim Koordinasi Kabupaten Berau bertanggungjawab kepada Tim Koordinasi Pandu Gempita Provinsi dan Tim Koordinasi Pandu Gempita Provinsi bertanggungjawab kepada Tim Koordinasi Pandu Gempita Pusat. Ketua Tim Koordinasi Pandu Gempita Kabupaten Berau adalah Ketua Bappeda dan atau Sekretaris Daerah sedangkan sekretaris Tim Koordinasi dari Dinas Sosial sebagai *leading sector* dalam program penanggulangan kemiskinan.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu proses penulisan ini. Pertama, Aparat Dinas Sosial, Bappeda, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan,

Baznas, PT Berau Coal di Kabupaten Berau. Semua informan yang telah bersedia memberi data dan informasi hingga penulisan KTI ini selesai. Kedua, editor dan mitra bestari yang telah membimbing penulisan KTI. Akhirnya semoga Allah SWT membalas kebaikan bapak ibu sekalian.

### Pustaka Acuan

- Burhan Bungin. (2003). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Edi Suharto, dkk. (2004). *Kemiskinan dan Keberfungsian Sosial. Studi Kasus Rumah Tangga Miskin Indonesia*, Bandung: STKS Press.
- ..... (2009). *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Heru Nugroho. (2000). *Negara, Pasar Dan Keadilan Sosial*. Jakarta: Pustaka Pelajar
- IPSPI. (2004). *Profil Organisasi Profesi*. Bandung: Sekretariat IPSPI.
- Komir Bastaman (2000). *Pemberdayaan*. Bandung: BDPTS, Makalah Tidak diterbitkan.
- Khan, A.J. (1979). *Social Policy and Social Services*. New York: Random House.
- Khoirudin. (2005). *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Malang: Averroes Press.
- Moleong. (2000). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- OMMSA. (2007). *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 Service Manager Housing Network*. www.omssa.com accessed 17/11/2016.
- Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- (2004). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 4437)
- (2009). Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang *Kesejahteraan Sosial* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor. 4967).
- (2012). Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang *Penyelenggara Kesejahteraan Sosial*
- Siporin. M. (1975). *Introduction to Social Work Practise*. New York: Mac Millan Publishing Co, Inc.

Sedarmayanti. (2004). *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik): Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Peduli Good Governance*. Bandung: Mandar Maju.

Tjahya Supriyatna. (1997). *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*. Bandung: PT Humaniora Utama Press.