

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial
Volume 14 No 1 Maret 2015
ISSN 1412 - 6451

Daftar Isi

Editorial

1. “Emas Hitam”: Degradasi Lingkungan dan Pemarginalan Sosial 1 - 19
“Black Gold”: Environmental Degradation and Social Marginalization
(Robert Siburian)
2. Kondisi Kemiskinan Petani dan Upaya Penanggulangannya 20 - 29
Poor Peasant Condition and Its Prevention Effort
(Warto)
3. Atribut Penentu Keberhasilan Program Kapal Bantuan dalam Peningkatkan Kesejahteraan Nelayan 30 - 43
Determinant Attribute Ship Assistance Program Successfulness on Fishermen Welfare Enhancement
(Mira)
4. Ketepatan Sasaran Penerima Bantuan Sosial Jaminan Kesehatan 44 - 56
A Just Target of Health Social Insurance Assistance Recipients
(Eny Hikmawati)
5. Efektivitas Pelaksanaan Pelayanan dan Perlindungan Sosial Anak Berbasis Institusi 57 - 76
Institutional Based Social Service and Protection Implementation Effectivity
(Chatarina Rusmiyati dan Rahayu Anggraheni)
6. Manusia di Titik Nol: 77 - 93
Meredam Epidemi Ganda Napza dan HIV-AIDS melalui *Harm Reduction Men in Zero Point:*
Stamping out Drugs Double Epidemic and HIV-AIDS through Harm Reduction
(Sunit Agus Tri Cahyono dan Trilaksmi Udiati)
7. Perspektif dan Dinamika Nelayan terhadap Usaha Kesejahteraan Sosial 94 - 106
Fishermen Perspective and Dinamization toward Social Welfare Effort
(Pranowo dan A. Nururrochman Hidayatulloh)
8. Peran Pekerja Sosial dalam Memberi Pelayanan Lanjut Usia 107 - 122
The Role of Social Workers in Giving Service to Elders
(Siti Aminatun dan Chulaifah)

Editorial

JPKS volume 14 No 1 maret 2015 dibuka dengan sajian Robert Siburian, dalam Emas Hitam: Degradasi Lingkungan dan Pemarginalan Sosial, sementara dalam topik lain Warto menyajikan tentang Kondisi Kemiskinan Petani dan Upaya Penanggulangannya, diikuti Mira dengan sajian tulisan Atribut Penentu Keberhasilan Program Kapal Bantuan Dalam Peningkatan Kesejahteraan Nelayan. Jaminan kesehatan diungkap Eny Hikmawati dalam Ketepatan Sasaran Penerima Bantuan Sosial Jaminan Kesehatan, diikuti Chatarina Rusmiyati dan Rahayu Anggraheni dengan topik sajian Efektivitas Pelaksanaan Pelayanan dan Perlindungan Sosial Anak Berbasis Institusi, Kajian di Panti Sosial Asuhan Anak Tunas Bangsa Pati. Permasalahan Napza dan HIV-AIDS diungkap Sunit Agus Tri Cahyono dan Trilaksmi Udiati dalam Manusia di Titik Nol: Meredam Epidemi Ganda Napza dan HIV-AIDS melalui *harm reduction*. Di sisi lain, Pranowo dan Nururrochman Hidayatulloh, mengungkap tentang Perspektif dan Dinamika Nelayan terhadap Usaha Kesejahteraan Sosial, dipungkasi dengan Peran Pekerja Sosial dalam Memberi Pelayanan Lanjut Usia, oleh Siti Aminatun dan Chulaifah.

Dari Redaksi

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial

ISSN 1412 - 6451

Vol 14 No 1 Maret 2015

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar abstrak ini boleh digandakan tanpa ijin dan biaya
Keywords are extracted from articles. Abstract may be reproduced without permission and cost

Robert Siburian (Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) (LIPI)

“Emas Hitam”: Degradasi Lingkungan dan Pemarginalan Sosial

“Black Gold”: Environmental Degradation and Social Marginalization

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 1 Maret 2015, hal 1 - 19

This paper explains that coal mining as a heavy industry does not bring the expected prosperity to the community. At the macro level, the activity of mining gives a significant contribution to national economy, including provide job opportunities. But at the micro level, environmental degradation seems dominant with its impact to the environment. The impact is the process of marginalize for local people, especially for some people who live on agricultural sector. The degradation to the environment makes the capacity of agricultural lands becoming low in production whereas the access of farmers to the fertile lands and other economical resources are very limited. The condition is getting complex when at the same time there are many newcomers from other areas searching for better life so it has caused the environmental degradation worser. The existence of the newcomers has made the competition among the people there to get land and economical resource is getting high. This competition will make the local people or farmers becoming marginalized because they could not compete in the situation and they lose many opportunities. Those phenomena happens due to the politics of ecology played by national and local governments through policies which only focus on the economy sector.

Keywords: Coal; Environmental Degradation; Marginalize Population; Political Ecology

Tulisan ini menjelaskan pertambangan batubara sebagai suatu industri tidak membawa kesejahteraan yang menyeluruh terhadap masyarakat. Pada tataran makro, aktivitas pertambangan memberi kontribusi besar pada perekonomian nasional, termasuk menyediakan lapangan kerja. Akan tetapi, untuk tataran mikro, degradasi lingkungan justru lebih menonjol dengan dampak lingkungan yang diakibatkannya, yang kemudian berdampak pada proses marginalisasi masyarakat lokal, terutama bagi mereka yang menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Degradasi lingkungan mengakibatkan lahan-lahan pertanian menjadi tidak subur, sementara akses petani untuk mendapatkan tanah subur dan sumberdaya ekonomi lain terbatas. Kondisi itu diperparah banyaknya pendatang mencari penghidupan yang lebih baik. Fenomena itu semakin mempercepat degradasi lingkungan. Kehadiran pendatang juga menyebabkan bertambah tingginya kompetisi untuk mendapatkan tanah dan sumber ekonomi lainnya. Proses kompetisi itu akan semakin memarginalkan masyarakat lokal karena kalah berkompetisi itu. Semua fenomena itu terjadi karena politik lingkungan yang dimainkan pemerintah lewat kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan mulai dari tingkat lokal sampai nasional lebih berorientasi pada kepentingan ekonomi semata.

Kata Kunci: Batu Bara; Kerusakan Lingkungan; Penduduk Terpinggirkan; Ekologi Politik

Warto (B2P3KS)

Kondisi Kemiskinan Petani dan Upaya Penanggulangannya

Poor Peasant Condition and Its Prevention Effort

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 1 Maret 2015, hal 20 - 29

This research is done to reveal economic, social, and cultural of poor peasant community, also to reveal the causal factors of poverty in Bantul Regency rural area and its strategy to prevent. The research takes place in Dlingo and Pajangan district that based on the consideration the area inhabited by poor peasants. Data are gathered through guided interview, observation, documentary analyses, and analyzed through qualitative-descriptive technique. The result shows that the poverty is not just because of economic aspect, but cultural and social aspect of local community. The prevention effort needs strategy, some of those are coordinated program implementation from its competent parties, not just a responsible of local government, but needs commitment of corporation, non-government organization committed to poverty, and the community.

Keywords: Poverty Prevention; Poor Commuinty; Rural Area

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan mengungkap kondisi kehidupan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat tani. Di samping itu, juga mengungkap faktor penyebab kemiskinan di perdesaan dan strategi upaya penanggulangannya. Penelitian dilakukan di perdesaan Kabupaten Bantul dengan fokus daerah penelitian di Kecamatan Dlingo dan Pajangan, atas dasar pertimbangan masyarakat setempat sebagian besar bermatapencaharian sebagai petani. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara berpanduan, observasi, dan telaah dokumentasi. Data dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa kemiskinan petani/buruh tani tidak hanya menyangkut keadaan ekonomi, tetapi juga menyangkut aspek sosial dan budaya masyarakat setempat. Upaya penanggulangan kemiskinan petani perdesaan diperlukan suatu strategi, di antaranya adanya keterpaduan pelaksanaan program dari sejumlah pihak berkompeten, serta tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, tetapi juga perlu keterlibatan dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat (LSM) peduli kemiskinan, dan masyarakat itu sendiri.

Kata Kunci: Kemiskinan; Petani; Penanggulangan Kemiskinan; Perdesaan

Mira (Balai Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan)

Atribut Penentu Keberhasilan Program Kapal Bantuan dalam Peningkatkan Kesejahteraan Nelayan

Determinant Attribute Ship Assistance Program Successfulness on Fishermen Welfare Enhancement

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 1 Maret 2015, hal 30 - 43

The purpose of this study is to analyze determinant attribute of the success of ship assistance program to enhance fishermen welfare. The study uses multidimensional scalling (MDS) for economic, social, and institutional dimension. The results of the analysis indicate that stress values for all dimensions is close to 0, it means that configuration measurement attribute for the sustainability of the program in one point is quite appropriate. In social dimension, the attributes that affect the sustainability of the assistance program are an increase community participation

in program, increase cooperation in fishing effort, an increase in the number of villages that received the program, and strengthening the involvement of indigenous peoples in the program. In institutional dimension, priorities for improving the sustainability of the program are to strengthen the microfinance institutions, social institutions, and the strengthening of the fishermen group. In the economic dimension, the attributes that affect the sustainability of the program are alternative livelihoods, business profits of the fishery, the fisheries subsidies, availability of human resources (fishermen), and transfer of profits

Key Words: Diterminat Attributes; Ship Assistance Program Successfulness; Fishermen Welfare Enhancement

Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis atribut penentu keberhasilan program kapal bantuan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan. Metode analisis data yang digunakan adalah RAPFISH dengan menggunakan multidimensional *scalling* (MDS) pada dimensi sosial, kelembagaan, dan ekonomi. Hasil analisis MDS mengindikasikan nilai *stress* pada semua dimensi mendekati nol, yang artinya ketepatan pengukuran konfigurasi atribut keberhasilan program dalam suatu titik adalah cukup tepat. Pada dimensi kelembagaan, prioritas untuk meningkatkan keberhasilan program Kapal bantuan adalah penguatan pada atribut kelembagaan keuangan mikro, lembaga sosial, lembaga penyuluh, penguatan kelompok pengawas dan kelompok nelayan. Pada dimensi sosial titik berat implikasi kebijakan pada atribut peningkatan partisipasi masyarakat dalam program Kapal bantuan, peningkatan kerja sama dalam usaha perikanan tangkap, peningkatan jumlah desa yang memperoleh bantuan kapal, dan penguatan keterlibatan masyarakat adat dalam program Kapal bantuan. Pada dimensi ekonomi, atribut yang tersensitif yang mempengaruhi keberhasilan program Kapal bantuan adalah alternatif usaha selain usaha perikanan tangkap, keuntungan usaha dari perikanan tangkap, subsidi terhadap perikanan tangkap, tenaga kerja dalam hal ini nelayan atau ABK yang menjalankan kapal bantuan, ketersediaan SDM. Diharapkan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap memperhatikan budaya *one day fishing* pada masyarakat pesisir, kebiasaan masyarakat terhadap (alat tangkap dan ukuran kapal), *transfer knowledge*, dan faktor kualitatif lainnya, tidak hanya memperhatikan faktor kuantitatif seperti potensi perikanan pada setiap daerah, jumlah nelayan, jumlah produksi, jumlah kapal, jumlah KUB (Kelompok Usaha Bersama), dan keberadaan pelabuhan perikanan.

Kata Kunci: Atribut-Diterminat; Kapal Bantuan; Keberhasilan Perikanan Tangkap

Eny Hikmawati (B2P3KS)

Ketepatan Sasaran Penerima Bantuan Sosial Jaminan Kesehatan

A Just Target of Health Social Insurance Assistance Recipients

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 1 Maret 2015, hal 44 - 56

This research means to know the just target of social health insurance assistance recipients. The just target is urgent so that social insurance is effective. The research is conducted in Purworejo Regency with qualitative-descriptive method. Data are gathered through interview, observation, with informants of social insurance participants program who get PBI-JKN and Jamkesda, and documentary analysis related to social health insurance. The result concludes that social health insurance in Purworejo Regency has been done to the right targets. They are poor community comply with the indicator, reached through PBI-JKN with local central government budget, and

poor group through local health insurance (Jamkesda) budget. The participation in local social health insurance refers to validation of PPLS 2011 so that does not fit with current condition. It needs newly data verification 2014-2015 for social assistance and social insurance 2015 through the Ministry of Social Affairs, through Central Data and Information in coordination with BPS. PPLS validation is conducted every six months by Directorate Social Protection and Insurance in coordination with TNP2K so that the information gets the right targets and benefit as social security network.

Keywords: Social Health Insurance; Receipients; JKN; Right Target

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji ketepatan sasaran penerima bantuan sosial jaminan kesehatan. Ketepatan sasaran kepesertaan sangat urgen agar program jaminan sosial efektif. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Purworejo dengan pendekatan diskriptif kualitatif. Data dikumpulkan melalui teknik wawancara, observasi kepada informan peserta jaminan sosial yang memperoleh PBI JKN dan Jamkesda serta telaah dokumen terkait pelaksanaan jaminan sosial kesehatan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pemberian bantuan sosial jaminan kesehatan di Kabupaten Purworejo sudah tepat sasaran yaitu masyarakat miskin yang memenuhi indikator, dijangkau melalui PBI JKN dengan anggaran APBN dan kelompok miskin jamkesda melalui APBD. Kepesertaan dalam jaminan sosial kesehatan dimaksud merujuk validasi PPLS 2011 sehingga sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang. Perlu segera dilakukan pendataan PPLS tahun 2014/2015 untuk rujukan pemberian bantuan sosial dan jaminan sosial tahun 2015 melalui Kementerian Sosial cq Pusdatin koordinasi dengan BPS. Validasi PPLS dilakukan setiap 6 bulan sekali oleh Direktorat Perlindungan dan jaminan sosial dan berkoordinasi dengan TNP2K, agar pemberian bantuan dimaksud tepat sasaran dan tepat manfaat sebagai jaring pengaman sosial.

Kata Kunci: Penerima; Bantuan Sosial; JKN; Tepat Sasaran.

Chatarina Rusmiyati dan Rahayu Anggraheni (B2P3KS dan PSMP Antasena Magelang)
Efektivitas Pelaksanaan Pelayanan dan Perlindungan Sosial Anak Berbasis Institusi
Institutional Based Social Service and Protection Implementation Effectivity
Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 1 Maret 2015, hal 57 - 76

This research is meant to know the implementation, goal achievement, handicap and supporting factors of institutional based children service and protection PSAA Tunas Bangsa Pati. Data resources are program implementers that cover structural officials, nurses, functional social workers, service receipients, former receipients, and related stakeholders. From the descriptive analysis can be concluded that the children social care service and protection implementation at PSAA Tunas Bangsa Pati, without parents intervention, has been working optimally as standard model issued by the Ministry of Social Affairs. The service and protection implemented through initial approach, assessment, service plan making, service implementation, resocialization, replacement, advanced guidance, and termination. Though is still found a weakness, that of data based on children with social welfare problem is not provided as data receipients candidates, assessment has not been conducted optimally so that yet can be a base on children service and protection implementation activity. Social guidance is still conducted in a big group so children problem handling has not been yet effective. The guidance of children interest, talent, and skill has not been refered to facilities availability. It needs social workers human resources improvement

quantitatively and qualitatively that can support servicing process. The Directorate of Children Social Welfare, General Directorate of Social Rehabilitation as competent institution should establish PSAA to enhance quality of institutional children welfare service together with family based children care model.

Keywords: *Effectivity; Children Service and Protection; Institutional Based; PSAA*

Penelitian ini bertujuan mengetahui pelaksanaan, ketercapaian tujuan, serta faktor pendukung dan penghambat pelayanan dan perlindungan sosial anak berbasis institusi di PSAA Tunas Bangsa Pati. Sumber data penelitian adalah pelaksana program meliputi pejabat struktural, pengasuh, pekerja sosial fungsional, penerima manfaat, eks penerima manfaat, orangtua penerima manfaat dan eks penerima manfaat, serta *stakeholder* terkait. Dari analisis deskriptif kualitatif dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pelayanan dan perlindungan sosial anak tanpa asuhan orangtua di PSAA Tunas Bangsa Pati sudah berjalan optimal sesuai dengan standar model yang ditetapkan Kementerian Sosial. Pelayanan dan perlindungan sosial dilaksanakan melalui tahapan pendekatan awal, asesmen, penyusunan rencana pelayanan, pelaksanaan pelayanan, resosialisasi, penyaluran, bimbingan lanjut dan terminasi. Meskipun demikian masih terdapat kelemahan terutama, belum tersedianya *data base* penyandang masalah kesejahteraan sosial anak, sebagai data calon penerima manfaat, asesmen belum berjalan secara optimal sehingga belum bisa menjadi dasar dalam kegiatan pelayanan dan perlindungan anak. Bimbingan sosial masih dilakukan dalam kelompok besar, sehingga penanganan permasalahan anak masih kurang efektif. Bimbingan minat, bakat dan keterampilan belum disesuaikan dengan ketersediaan sarana prasarana yang ada. Perlu peningkatan SDM pekerja sosial dan pengasuh baik kualitas maupun kuantitasnya yang bisa mendukung proses pelayanan. Direktorat Kesejahteraan Sosial Anak, Direktorat Jenderal Rehabilitasi Sosial sebagai instansi berwenang memberikan pembinaan pada PSAA sebagai upaya meningkatkan mutu pelayanan kesejahteraan anak berbasis institusi sekaligus mengembangkan pola pengasuhan anak berbasis keluarga.

Kata kunci: *Efektivitas; Pelayanan dan Perlindungan Sosial Anak; Berbasis Institusi; PSAA*

Sunit Agus Tri Cahyono dan Trilaksmi Udiati (B2P3KS)

Manusia di Titik Nol: Meredam Epidemi Ganda Napza dan HIV-AIDS melalui *Harm Reduction*

Men in Zero Point: Stamping out Drugs Double Epidemic and HIV-AIDS through Harm Reduction

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 1 Maret 2015, hal 77 - 93

The main cause of drugs and HIV-Aids double epidemic in Indonesia is the change of using pattern from smoking to injection and the widespread of injection (IDU-Penasun) use among abusers, which in general having human capital weakness, or logical weakness, so they depend on drugs without awareness of its infectious contamination which threaten them. They are not aware that "gold bridge" of contamination and spread HIV-AIDS virus is not-sterilized injection needle use by turns. One of efforts to prevent HIV-AIDS virus contagion among injecting abusers is harm reduction (HR), in Indonesian terminology called the reduction of drugs bad effect. The main goal of this program is cutting contagious link of HIV-AIDS virus, from the main to special goal in Penasun community (injection use). In its implementation, HR program faces several handicaps,

one of them is there has been yet a legitimating law conducting the program; sociology and religious handicaps related to Indonesia norm; budget and geographical handicaps because of the wide area and its outreach that need huge budget to implement the program; to anticipate those handicaps, the implementation of harm reduction needs good consideration to protect and safe people from double epidemic drugs and HIV-AIDS with still holding socio-culture, and Indonesian identity.

Keywords: *Double Epidemics; HIV; AIDS; Harm Reduction*

Penyebab utama epidemi ganda Napza dan HIV-AIDS di Indonesia adalah perubahan pola penggunaan napza dari hisap ke jarum suntik, dan semakin meluas *injecting drug user* (IDU-Penasun) di kalangan pengguna napza yang pada umumnya memiliki kelemahan *human capital* atau kelemahan logika, sehingga mudah dikuasai Napza tanpa menyadari paparan infeksi HIV yang mengintai. Mereka tidak sadar, bahwa “jembatan emas” penularan dan penyebaran HIV, virus penyebab AIDS adalah penggunaan peralatan suntik tidak steril secara bergantian. Salah satu upaya mencegah penularan virus HIV-AIDS di kalangan IDU adalah *harm reduction* (HR) atau dalam terminologi Indonesia disebut pengurangan dampak buruk narkoba. Tujuan utama pada program ini adalah upaya pemutusan mata rantai penularan HIV dan AIDS mulai dari tujuan umum hingga khusus dalam komunitas penasun. Dalam implementasinya, program HR di Indonesia menghadapi sejumlah kendala di antaranya belum ada payung hukum (undang-undang) yang mengatur secara khusus pelaksanaan HR; kendala sosiologis dan agama yang berkaitan dengan nilai agama dan norma bangsa Indonesia; kendala anggaran dan geografis berupa luasnya wilayah Indonesia sehingga sosialisasi program membutuhkan anggaran sangat besar dan tidak semua daerah mudah dijangkau. Mengantisipasi kendala tersebut, penerapan program HR di Indonesia perlu mempertimbangan kepentingan yang lebih besar melindungi dan menyelamatkan masyarakat dari epidemi ganda Napza dan HIV-AIDS dengan tetap berpegang teguh faktor sosio-budaya, agama, dan kepribadian bangsa Indonesia.

Kata Kunci: *Epidemi Ganda; HIV; AIDS; Harm Reduction*

Pranowo dan A. Nururrochman Hidayatulloh (B2P3KS)
Perspektif dan Dinamika Nelayan terhadap Usaha Kesejahteraan Sosial
Fishermen Perspective and Dinamization toward Social Welfare Effort
Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 1 Maret 2015, hal 94 - 106

This research means to describe fishermen perspective, dinamization, and aspiration toward social welfare effort in Tanjungbalai Municipality, North Sumatera Province. This research is done with qualitative method and analyzed through descriptive technique. Data resources are fishermen as informants united in Rumah Kerang, secondary data are from previous research literatures and books related to the research topic. Research location determined purposively based on the consideration that Tanjungbalai is strategic port. Data are gathered through interview and observation technique. The result shows that fishermen in Tanjungbalai depend on sea resources, namely fish and clam through cooperation system called Rumah Kerang that is expected to give welfare to the fishermen. Fishermen perspective toward social welfare effort is still based on religious power. It is recommended that government should arrange regulation on fish-catching zonation, use catching devices with environmental friendly, eradicate black levy and high-interest money lender toward fishermen. For small fishermen they should get guidance, law awareness,

preserve sea echosystem, and empowerment through fasilitation, job diversification, and fish cultivication through netbox.

Keywords: Dinamization; Perspective; Social Welfare; Fishermen

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan perspektif, dinamika dan aspirasi nelayan terhadap usaha kesejahteraan sosial di Kota Tanjungbalai Provinsi Sumatera Utara. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif yang dianalisis secara deskriptif, sumber data primer berasal dari informan nelayan yang tergabung dalam rumah kerang, data sekunder berasal dari literatur berupa hasil penelitian terdahulu dan buku-buku yang berkaitan dengan topik penelitian. Penentuan lokasi ditentukan secara purposive dengan alasan bahwa di Tanjungbalai merupakan salah satu pelabuhan yang strategis, sedang teknik pengumpulan data melalui wawancara dan obeservasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa nelayan di Kota Tanjungbalai bergantung pada sumberdaya laut yaitu ikan dan kerang, melalui sistem koperasi yang disebut rumah kerang diharapkan memberikan kesejahteraan bagi nelayan. Perspektif nelayan terhadap usaha kesejahteraan sosial masih mendasarkan pada kekuatan religi. Rekomendasi bagi pemerintah diharapkan mengatur regulasi zona penangkapan ikan, penggunaan alat tangkap yang menghargai ekosistem, pemberantasan pungutan liar dan rentenir terhadap nelayan kecil. Bagi nelayan kecil agar mendapatkan bimbingan, kesadaran hukum dan menjaga ekosistem laut serta upaya pemberdayaan nelayan melalui fasilitasi pemberdayaan, diversifikasi pekerjaan dan budidaya ikan dalam keramba.

Kata Kunci: Dinamika; Perspektif; Kesejahteraan Sosial

Siti Aminatun dan Chulaifah (B2P3KS)

Peran Pekerja Sosial dalam Memberi Pelayanan Lanjut Usia

The Role of Social Workers in Giving Service to Elders

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 1 Maret 2015, hal 107 - 122

This research is meant to describe the role of social workers in giving service to elders. The negligence that suffered by elder needs attention because of his or her backwardness and empowerness to fulfill their living needs. A place to live is a basic need of elders that should be fulfilled to assure their living welfare so that elder can enjoy his or her old days in safety and peace living condition. Neglected elder who does not have a house to live and no one willing to give him or hersocial service, his or her condition will become worse. Social workers are needed to minimize his or her negligence. Research location determined purposively at Panti Wreda Budi Dharma (Social Institution), based on the consideration that this institution has commited social workers in giving service to elders. Data are gathered through interview, observation, and documentary analyses. The informants consisted elders, institutional managements, social workers, who give services to elders. Data are analyzed through qualitative techniques on the role of social workers giving service to elders. The research shows that social workers at this institution have a significant role in giving services to the elders, with several roles they have done the elders can feel part of the family at the institution, live in peace, welfare, safety, and fulfilled all their living needs and have a place to stay long live. Elders and their families get satisfaction psychologically with services given by social workers and institutional managements. It is recommended that the Ministry of Social Affaris should give attention and support to social workers working at that institution, though they are not social work educated but practically they work as social workers.

The support can be manifested to give social workers a chance to participate in social work formal education and training to improve their capacity that will have an impact on their profession relating to humanity.

Keywords: Role; Social Workers; Elders; Institutional Service

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan tentang peran pekerja sosial dalam memberikan pelayanan terhadap lanjut usia. Keterlantaran yang disandang lanjut usia membutuhkan perhatian karena berbagai kemunduran dan ketidakberdayaan guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Tempat tinggal yang layak merupakan salah satu kebutuhan dasar lanjut usia yang harus dipenuhi guna menjamin kesejahteraan hidupnya agar lanjut usia dapat menikmati hari tuanya dalam suasana yang diliputi rasa aman, terpenuhi kebutuhan hidupnya sehingga lanjut usia dapat menikmati sisa hidupnya dengan tenang. Lanjut usia terlantar yang tidak mempunyai rumah dan tidak ada yang mau memberikan tempat tinggal apabila tidak mendapatkan pelayanan sosial bisa bertambah parah kondisi keterlantarannya, pekerja sosial dibutuhkan untuk meminimalisir keterlantaran. Lokasi penelitian ditentukan secara purposive yaitu Panti Wredha Budhi Dharma dengan pertimbangan di panti ini dalam memberikan pelayanan telah melibatkan pekerja sosial. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi, dan telaah dokumen. Informan terdiri dari lanjut usia, petugas dan pekerja sosial yang memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia, data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif tentang peran pekerja sosial dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pekerja sosial berperan dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia, dengan berbagai peran yang dilakukan menjadikan lanjut usia dapat menerima kondisi dirinya sebagai bagian keluarga besar panti sehingga dapat menikmati hari tuanya dengan tenang dalam suasana sejahtera yang diliputi rasa aman terpenuhi kebutuhan hidupnya serta mendapatkan tempat tinggal yang dapat mereka nikmati sepanjang hidupnya. Lanjut usia beserta kerabatnya mendapatkan kepuasan secara psikologis dengan adanya pelayanan yang diberikan oleh pekerja sosial dan juga seluruh aparat panti. Berdasarkan hasil penelitian tersebut direkomendasikan kepada Kementerian Sosial untuk memberikan perhatian dan dukungan terhadap pekerja sosial di panti karena meskipun tidak berlatar pendidikan pekerjaan sosial namun kenyataannya melaksanakan pekerjaan sosial dalam tugasnya. Dukungan dapat dilakukan dengan memberikan kesempatan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan kepada pekerja sosial guna meningkatkan kapasitasnya yang akan berdampak dalam menjalankan tugasnya sebagai pekerja sosial yang erat kaitannya dengan nilai kemanusiaan.

Kata kunci: Peran Pekerja Sosial; Pelayanan Panti; Lanjut Usia

**“Emas Hitam”:
Degradasi Lingkungan dan Pemarginalan Sosial
“Black Gold”:
Environmental Degradation and Social Marginalization**

Robert Siburian

Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI),
Gedung Widya Graha PMB LIPI, Ruang 9.16, Jl Gatot Soebroto 10 Jakarta
Diterima 14 November 2014, Direvisi 13 Desember 2014, Disetujui 12 Januari 2015

Abstract

This paper explains that coal mining as a heavy industry does not bring the expected prosperity to the community. At the macro level, the activity of mining gives a significant contribution to national economy, including provide job opportunities. But at the micro level, environmental degradation seems dominant with its impact to the environment. The impact is the process of marginalize for local people, especially for some people who live on agricultural sector. The degradation to the environment makes the capacity of agricultural lands becoming low in production whereas the access of farmers to the fertile lands and other economical resources are very limited. The condition is getting complex when at the same time there are many newcomers from other areas searching for better life so it has caused the environmental degradation worser. The existence of the newcomers has made the competition among the people there to get land and economical resource is getting high. This competition will make the local people or farmers becoming marginalized because they could not compete in the situation and they lose many opportunities. Those phenomena happens due to the politics of ecology played by national and local goverments through policies which only focus on the economy sector.

Keywords: *Coal; Environmental Degradation; Marginalaize Population; Political ecology*

Abstrak

Tulisan ini menjelaskan pertambangan batubara sebagai suatu industri tidak membawa kesejahteraan yang menyeluruh terhadap masyarakat. Pada tataran makro, aktivitas pertambangan memberi kontribusi besar pada perekonomian nasional, termasuk menyediakan lapangan kerja. Akan tetapi, untuk tataran mikro, degradasi lingkungan justru lebih menonjol dengan dampak lingkungan yang diakibatkannya, yang kemudian berdampak pada proses marginalisasi masyarakat lokal, terutama bagi mereka yang menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Degradasi lingkungan mengakibatkan lahan-lahan pertanian menjadi tidak subur, sementara akses petani untuk mendapatkan tanah subur dan sumberdaya ekonomi lain terbatas. Kondisi itu diperparah banyaknya pendatang mencari penghidupan yang lebih baik. Fenomena itu semakin mempercepat degradasi lingkungan. Kehadiran pendatang juga menyebabkan bertambah tingginya kompetisi untuk mendapatkan tanah dan sumber ekonomi lainnya. Proses kompetisi itu akan semakin memarginalkan masyarakat lokal karena kalah berkompetisi itu. Semua fenomena itu terjadi karena politik lingkungan yang dimainkan pemerintah lewat kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan mulai dari tingkat lokal sampai nasional lebih berorientasi pada kepentingan ekonomi semata.

Kata Kunci: *Batu Bara; Kerusakan Lingkungan; Penduduk Terpinggirkan; Ekologi Politik*

A. Pendahuluan

Tulisan ini bertujuan menjelaskan hubungan aktivitas tambang dengan degradasi lingkungan yang terjadi, dikaitkan dampak yang diakibatkannya bagi kehidupan sosial-ekonomi masyarakat, terutama yang bermukim di Kecamatan Samboja, Kabupaten Kutai Kartanegara. Kitula (2005)

menyatakan pertambangan merupakan aktivitas ekonomi utama bagi negara-negara berkembang. Indonesia adalah salah satu negara berkembang tersebut. Untuk jenis tambang batubara, Provinsi Kalimantan Timur saja memproduksi lebih 100 juta ton setiap tahun, bahkan pada 2013 mencapai 150 juta ton (Dinas Pertambangan Batu-

bara Provinsi Kalimantan Timur 2013). Tingkat produksi batubara sedemikian rupa mengakibatkan degradasi lingkungan yang terjadi sangat luar biasa. Permukaan tanah penuh lubang bekas galian dalam bentangan relatif luas dan dalam. Permukaan sungai pun tidak luput dari dampak negatif aktivitas pertambangan karena saluran yang tertutup ataupun menyempit.

Sebagaimana kutipan Hurley dan Ari di awal tulisan ini, sektor batubara di Kalimantan Timur juga diklaim turut memberikan kontribusi pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dan membuka ribuan lapangan pekerjaan bagi masyarakat lokal. Namun, apakah kontribusi itu dapat dijadikan sebagai referensi untuk menerima kehadiran pertambangan batubara di suatu wilayah, kendati dampak negatif yang diakibatkannya sangat signifikan? Degradasi lingkungan yang terjadi dan hilangnya kesuburan tanah tidak lagi terbantahkan. Proses produksi dalam bidang pertanian dan ikutannya tidak lagi optimal. Oleh sebab itu, kearifan pemimpin menjadi penting terkait sektor yang dipilih untuk dikembangkan membangun perekonomian suatu daerah.

Seiring perubahan sistem pemerintahan di Indonesia yang selama rezim orde baru berkuasa merupakan pemerintahan yang tersentralisasi, maka pada masa reformasi ini, pemerintah pusat sudah mendelegasikan sebagian besar kewenangannya kepada pemerintah daerah, baik untuk tingkat provinsi maupun kabupaten. Pemerintahan dengan sistem desentralisasi ini memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumberdaya alam yang dimilikinya, termasuk untuk mengeluarkan izin pertambangan dengan luasan tertentu.

Salah satu kewenangan pemerintah kabupaten yang didelegasikan oleh pemerintah pusat adalah kewenangan untuk menerbitkan izin usaha pertambangan (IUP). Pemberian kewenangan itu seakan membangunkan “harimau tidur”. Dengan kewenangan itu, pemerintah kabupaten terutama di Provinsi Kalimantan Timur begitu mudah memberikan IUP kepada para investor, tanpa memandang lokasi wilayah konsesi pertambangan yang akan dieksploitasi. Bah-

kan, IUP untuk wilayah konsesi pertambangan berskala kecil, penerbitannya tidak didahului pengkajian ataupun analisa mengenai dampak lingkungan. Kemudahan menerbitkan perizinan itu tentu tidak lepas dari sejumlah uang yang akan diperoleh oleh mereka yang mengeluarkan perizinan itu. Harian *Tribun Kaltim* dalam rubrik “*tribun facebook*” merilis berbagai komentar masyarakat yang muncul terkait hasil investigasi soal gratifikasi proses penerbitan izin tambang. Seruan dari Harian *Tribun Kaltim* ini adalah: “Tangkap Mafia Tambang di Kaltim”, karena nilai gratifikasi terkait penerbitan izin tambang tersebut mencapai Rp 4 milyar. Berdasarkan seruan di harian itu, dana yang digelontorkan oleh perusahaan-perusahaan yang ingin memperoleh izin pertambangan di Kalimantan Timur terhadap oknum-oknum di instansi yang mengurus perizinan tambang tidak sedikit (*Tribun Kaltim* 2012, 6).

Provinsi Kalimantan Timur mempunyai cadangan¹ batubara mencapai 7.797.832.984 ton dan sumberdaya² batubara sekitar 28.453.204.960 ton pada 2010. Cadangan batubara itu merupakan bagian dari cadangan batubara yang ada di Asia Pasifik, jumlahnya mencapai 30 persen dari cadangan batubara seluruh dunia³ pada akhir 2003 (*World Coal Institute*, 2009: 5). Dengan cadangan batubara yang berlimpah, tidak sulit menemukan aktivitas pertambangan yang beroperasi di pinggi-pinggir jalan raya, di belakang rumah masyarakat, berdekatan dengan aktivitas sekolah, dan juga bersebelahan dengan kantor polisi. Hiruk-pikuk lalu lintas kegiatan pertambangan batubara itu tidak hanya di darat tetapi juga di air, baik jalur sungai maupun laut.

Salah satu wilayah kecamatan di Kabupaten Kutai Kartanegara dengan hiruk-pikuk kegiatan pertambangan batubara adalah Samboja. Proses pertambangan batubara di Samboja ini merupakan bagian dari skenario ekonomi global melalui penetrasi modal yang dimiliki negara-negara maju. Artinya, degradasi lingkungan yang terjadi di Samboja itu tidak semata-mata dilakukan oleh masyarakat lokal yang menjadi tenaga kerja, pemilik lahan yang menjual lahannya, pemerin-

tah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Timur, tetapi terkait juga dengan ekologi-politik di tingkat nasional dan global. Pasar yang disasar oleh pengusaha batubara Kalimantan Timur termasuk Samboja adalah luar negeri melalui mekanisme perdagangan internasional. Pada 2010 misalnya, dari total produksi pemilik izin PKP2B⁴ (Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara) yang mencapai 139.020.363 metrik ton (MT), jumlah batubara yang diekspor mencapai 37.607.344 MT atau sekitar 71,3 persen, sementara untuk kebutuhan dalam negeri hanya 37.607.344 MT atau 28,7 persen saja (Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kaltim, Tt.). Kemudian, harga batubara di pasar internasional sangat mempengaruhi produksi batubara di Kalimantan Timur. Apabila harga batubara di tingkat internasional naik maka produksi pun ditingkatkan, sebaliknya bila harga batubara rendah, produksinya pun menurun.⁵

Secara umum, pengambilan keuntungan melalui sistem produksi pertambangan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan pertambangan tidak justru menyejahterakan, tetapi lebih menyengsarakan masyarakat yang ada di sekitarnya, terutama bagi masyarakat di sekitar wilayah pertambangan yang bergantung pada sektor pertanian. Degradasi lingkungan yang terjadi itu sudah mengakibatkan warga lokal termarginalkan secara ekonomi. Proses produksi di bidang pertanian sudah semakin menurun. Banjir yang sering terjadi belakangan ini, mengikuti Robbins (2012: 158), yang merupakan proses produksi dalam sistem ekonomi global itu telah memproduksi suatu kecelakaan geografi (*a geography of accidents*). Tidak itu saja, kebijakan pemerintah yang mengedepankan eksploitasi batubara sangat bias gender, karena kebijakan itu tidak berpihak kepada kaum perempuan. Kebijakan itu telah menghilangkan mata pencaharian kaum perempuan yang biasanya ikut dalam proses produksi di bidang pertanian. Sementara kalau lahan pertanian telah berubah fungsi menjadi wilayah pertambangan, keterlibatan perempuan sebagai sumberdaya yang ikut bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan

ekonomi keluarga menjadi terganggu (Rocheleau dan Edmunds, 1997), karena kaum perempuan terutama ibu rumah tangga yang kehilangan pekerjaan di sektor pertanian itu tidak dapat ditampung di industri pertambangan dengan berbagai pertimbangan, salah satunya adalah keterampilan yang dimiliki kaum perempuan tidak sesuai dengan keterampilan yang dibutuhkan industri pertambangan tersebut.

Merujuk Blaike (1985: 124) untuk menjelaskan hubungan degradasi lingkungan dengan marginalisasi masyarakat lokal terkait eksploitasi batubara, bahwa dengan mengekstrak surplus dari wilayah konsesi pertambangan yang berasal dari tanah-tanah masyarakat yang dibeli perusahaan, hal ini mengakibatkan masyarakat lokal kehilangan kontrol terhadap tanah karena sudah dijual. Selain itu, tingkat kesuburan tanah semakin berkurang karena pencemaran air, tanah, dan udara, termasuk tanah pertanian yang ada di sekitarnya, dan merusak kawasan hutan yang berfungsi sebagai penyuplai air pada areal-areal persawahan menjadi terganggu. Kondisi itu merupakan proses pemarginalan masyarakat setempat, yang mengakibatkan masyarakat lokal kehilangan kemampuan untuk mengontrol hidupnya sendiri dari hasil pertanian yang biasa mereka lakukan. Atau dengan kata lain, independensi untuk mengontrol tanah, ternak, pemanfaatan tenaga kerja dalam rumah tangga untuk mengerjakan lahan pertaniannya, ataupun kontrol pada alat-alat produksi lainnya menjadi hilang. Pemarginalan masyarakat itu semakin menguat karena akses yang didefinisikan sebagai kemampuan untuk mendapatkan keuntungan dari sesuatu benda, termasuk di dalamnya objek materi, orang, institusi, dan simbol (Ribot dan Peluso, 2003) sangat terbatas. Akses menjadi penting karena akses merupakan tumpukan dari berbagai kekuasaan (*power*).

Kehadiran pendatang dari daerah lain untuk mencari pekerjaan ataupun penghidupan yang lebih baik, juga mendorong terjadinya degradasi dan marginalisasi (Blaike, 1985). Para pendatang tersebut membutuhkan lahan untuk dijadikan sebagai permukiman. Pembukaan lahan-lahan

yang relatif datar untuk dijadikan sebagai permukiman adalah konsekuensinya. Kehadiran pendatang inipun mengakibatkan masyarakat lokal harus berkompetisi untuk mendapatkan sebidang tanah dan sumber ekonomi lain menjadi tinggi. Fenomena itu mengakibatkan semakin sempitnya lahan-lahan pertanian, ditambah ketidakmampuan masyarakat lokal bersaing dengan pendatang untuk mendapatkan akses, antara lain pada tanah-tanah yang subur, pendidikan, teknologi, politik, tenaga kerja, dan modal. Ketidakmampuan untuk mendapatkan lahan akibat kehadiran pendatang ini mendorong masyarakat lokal tereksklusi. Mereka yang tereksklusi itu terkait kepemilikan tanah. Proses bagaimana eksklusivisme itu terjadi adalah karena masyarakat tidak memiliki kekuasaan (*power*). Eksklusi di bidang tanah adalah kondisi situasi di mana sejumlah besar orang kurang memiliki akses terhadap tanah, atau dapat disebutkan kondisi itu terjadi karena tanah sudah dimiliki oleh pihak swasta (Hall, Hirsch, dan Li 2011).

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Merujuk pada pendekatan tersebut, data-data yang dibutuhkan bersifat kualitatif. Kendati demikian, data kuantitatif juga diperlukan untuk mendukung data kualitatif ketika menganalisa. Metode pengumpulan data yang dilakukan berupa wawancara mendalam, observasi, fokus grup diskusi (FGD), dan studi literatur. Pada saat wawancara, pedoman wawancara dan pertanyaan-pertanyaan kunci sudah dipersiapkan sebelumnya. Daftar pertanyaan dan pertanyaan kunci tersebut tidak saya serahkan pada informan tetapi saya pegang sebagai bahan rujukan untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan selanjutnya. Pertanyaan yang saya ajukan pada informan tidak seluruh pertanyaan yang ada di pedoman wawancara tetapi disesuaikan dengan isu yang akan digali dari masing-masing informan.

Informan dalam penelitian ini berbagai latar belakang sosial dan profesi. Mereka itu ada yang berprofesi sebagai pegawai negeri di instansi yang terkait dengan topik penelitian ini, seperti Dinas

Pertambangan dan Energi, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, staf pegawai di Kantor Camat Samboja dan staf pegawai di Kelurahan Seluang. Selain itu, informan juga ada yang berasal dari masyarakat yang bekerja di sektor pertambangan batubara di Kelurahan Seluang. Aktivis di lembaga swadaya masyarakat (LSM) terutama dari Jatam wilayah Provinsi Kalimantan Timur juga menjadi pihak yang diwawancarai dalam penelitian ini. Adapun FGD dilaksanakan di salah satu dusun yang ada di Kecamatan Samboja. Peserta FGD adalah masyarakat desa yang bekerja di sektor pertambangan dan petani yang menjadi pekerja tambang setelah lahan pertaniannya dijual ke pihak perusahaan. Sementara data kuantitatif diperoleh dari berbagai laporan berbagai institusi dan literatur lainnya.

C. Hasil dan Pembahasan

Uraian pada bagian hasil dan pembahasan ini saya bagi menjadi empat bagian, yaitu 1) penjelasan tentang kondisi pertambangan batubara di Samboja; 2) uraian terkait dampak pertambangan yang mengakibatkan degradasi lingkungan dan marginalisasi masyarakat; 3) suatu ulasan yang mempertanyakan apakah izin sosial sudah diperoleh oleh perusahaan ketika operasional tambang dilakukan; dan 4) bahasan bagaimana antisipasi yang sudah dilakukan pemerintah daerah dengan kondisi negatif yang sudah dialami masyarakat.

1. Pertambangan Batubara di Samboja

Samboja adalah kecamatan yang merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara.⁶ Dengan luas wilayah mencapai 1.045,90 km², Samboja pun merupakan kecamatan pesisir yang berdekatan dengan Delta Mahakam.⁷ Wilayah Kecamatan Samboja mengandung potensi sumberdaya alam yang berlimpah terutama sumberdaya energi. Oleh sebab itu, daerah Samboja sudah lama menjadi kawasan pertambangan minyak dan gas (migas) bumi. Perusahaan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) yang merupakan perusahaan multinasional yang ditunjuk oleh Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP MIGAS)⁸ untuk

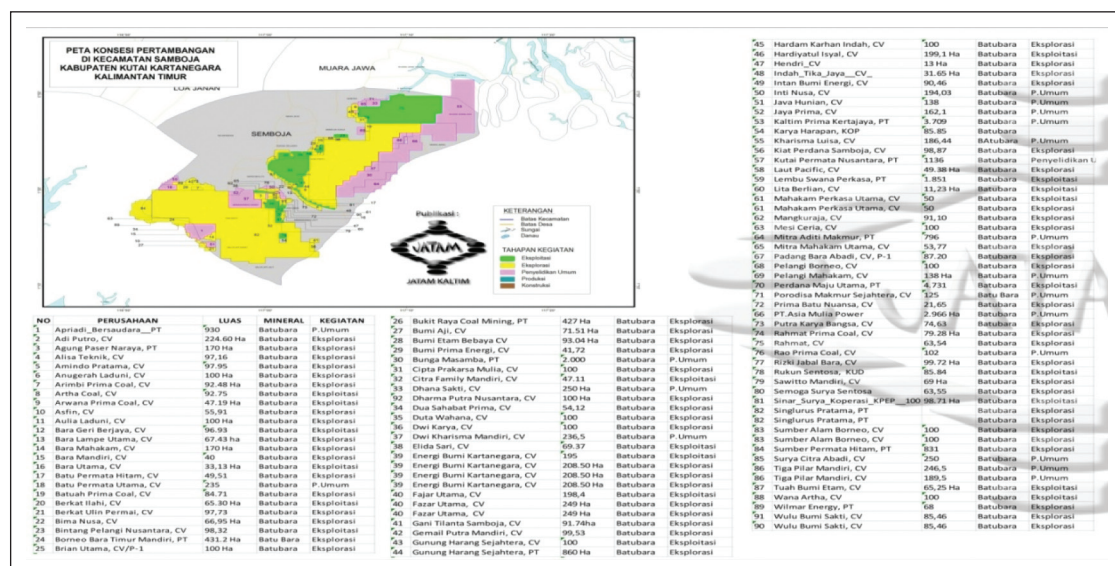
melakukan proses pengeboran migas di Kecamatan Samboja adalah Total E&P Indonesia, Virginia Indonesia Company (VICO) Indonesia, dan Cevron Indonesia.

Selain pertambangan minyak dan gas bumi, Kecamatan Samboja pun kaya batubara. Menurut Kordinator Hukum Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) yang dikutip oleh Hendar (2012), sebanyak 50 persen atau sekitar 500 km² dari wilayah Kecamatan Samboja masuk dalam kawasan IUP. Data 2011 menyebutkan bahwa izin tambang di Kecamatan Samboja berjumlah 92 izin, meliputi PK2PB⁹ yang dikeluarkan oleh Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral sebanyak satu unit dan IUP yang dikeluarkan oleh Bupati Kutai Kartanegara sebanyak 91 izin. Berdasarkan data tersebut, Kecamatan Samboja merupakan wilayah dengan izin tambang terbanyak di dunia.

Jumlah PK2PB dan IUP yang ada di Samboja merupakan bagian dari PK2PB yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan IUP yang dikeluarkan oleh walikota dan bupati yang ada di Provinsi Kalimantan Timur.¹⁰ Jumlah perusahaan PK2PB sebanyak 32 perusahaan, sembilan perusahaan di antaranya tidak lagi beroperasi. Sementara itu, IUP yang masih beroperasi sekitar 1.303 perusahaan, baik yang sudah beroperasi produksi

sebanyak 335 perusahaan maupun eksplorasi berjumlah 936 perusahaan. Perusahaan pemegang PK2PB di Kecamatan Samboja adalah PT Singlurus Pratama. Dengan banyaknya perusahaan batubara yang beroperasi untuk mengeksploitasi batubara di Kalimantan Timur, hal itu mengakibatkan tingkat produksi batubara dari wilayah provinsi inipun sangat tinggi. Kalau cadangan batubara yang tersimpan di “Bumi Etam” ini mencapai 8.334.663.306,5 ton, maka dengan tingkat produksi sekitar 200 juta ton setiap tahun, waktu yang dibutuhkan untuk mengeksploitasi seluruh cadangan batubara yang ada di Provinsi Kalimantan Timur tersebut hanya 41,67 tahun saja.

Berdasarkan Gambar 1 itu, ada beberapa perusahaan yang tidak lagi beroperasi dengan alasan salah satunya adalah; harga batubara terlalu rendah di pasar internasional sehingga kurang menguntungkan apabila kegiatan tambang terus berlanjut. Fenomena itu senada pernyataan Asosiasi Pengusaha Batubara Samarinda, Eko Priyatno kepada harian *Tempo* (13 Mei 2013). Menurut Eko Priyatno, pengusaha batubara lebih memilih tidak beroperasi karena harga produksi tidak mampu menutup biaya produksi yang dikeluarkan perusahaan. Salah satu perusahaan



Gambar 1

Peta Konsesi Pertambangan dan Nama-nama Perusahaan Tambang di Kecamatan Samboja
Sumber: Jatam Kalimantan Timur, 2012.

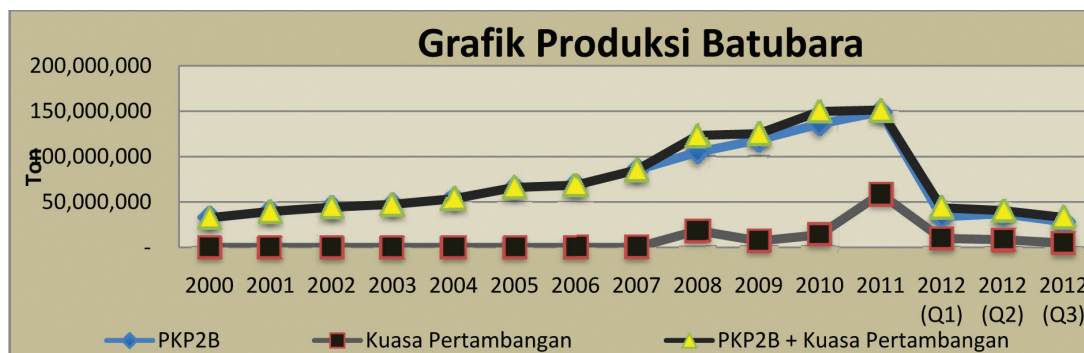
yang berhenti beroperasi itu adalah CV. Tuah Bumi Etam Bebaya, dengan luas wilayah pertambangan 65 hektar. Perusahaan yang tampak eksis pada kondisi harga yang rendah ini adalah perusahaan besar saja. Kondisi ini apabila terus berlanjut dapat mempengaruhi target produksi batubara dari Kalimantan Timur yang tertuang dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) 2013 yang mencapai 173.500.000 ton.¹¹ Produksi pertambangan batubara Kalimantan Timur selama 12 tahun terakhir sebagaimana tampak pada Tabel 1 selalu menunjukkan peningkatan, kecuali pada waktu dua tahun terakhir akibat penurunan harga batubara di pasar internasional (Dinas Pertambangan Provinsi Kalimantan Timur 2013, data diperoleh dalam bentuk tabel).

Pertambangan batubara di Samboja marak ketika pemerintahan desentralisasi diberlakukan pasca berakhirnya rezim orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Dengan sistem desentralisasi itu, pemerintah daerah diberi kewenangan menerbitkan IUP dalam luasan tertentu. Untuk Kecamatan Samboja sendiri, kegiatan pertambangan batubara baru dimulai sekitar 2005. Kendati aktivitas tambang yang dilakukan marak baru sekitar delapan tahun (2005-2013), wilayah Samboja yang dikelupas untuk mengambil batubaranya sudah ratusan hektar. Persoalan baru atas aktivitas itupun mengiringinya sehingga konflik dengan masyarakat pun bermunculan walaupun belum sampai pada benturan fisik.

Aktivitas pertambangan batubara yang ada di Samboja juga ikut berdampak pada tingkat pertumbuhan penduduk. Sebagai perbandingan, pada 2005, jumlah penduduk Kecamatan Samboja baru mencapai 40.693 jiwa. Sementara pada 2012 berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Timur yang tertera pada Data Agregat Kependudukan Per Kecamatan (DAK2) per 6 Desember 2012, jumlah penduduk Kecamatan Samboja mencapai 60.577 jiwa (<http://www.kpu.go.id>). Membandingkan jumlah penduduk selama tujuh tahun tersebut, jumlah penduduk di Samboja meningkat sekitar 48,86persen.¹² Salah satu penyebab peningkatan laju penduduk pendatang yang bermigrasi ke Kecamatan Samboja adalah adanya kegiatan tambang di daerah itu. Untuk memenuhi kebutuhan perumahan bagi pendatang tersebut di Kecamatan Samboja salah satunya berada di Dusun Tempa tumbuh permukiman sewaan terutama bagi pendatang yang berasal dari Sulawesi Selatan. Harga sewa lahan untuk mendirikan permukiman sederhana sekitar Rp 50.000 sebulan. Mata pencaharian para pendatang ini adalah untuk mendukung aktivitas pertambangan batubara, seperti usaha penyewaan truk pengangkut batubara dari lokasi penggalian ke tempat penampungan sementara ataupun pelabuhan tempat dimuatnya batubara ke kapal tongkang.

Keberatan masyarakat yang sering mengemuka seiring aktivitas pertambangan di Samboja adalah penggunaan jalan raya sebagai lalu lintas mengangkut batubara. Truk-truk besar (*hauling*)

Tabel 1 Grafik Perkembangan Produksi Batubara Tahun 2000–2012



Sumber: Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur

yang melintas di jalan raya yang menghubungkan Balikpapan dan Muara Jawa menjadi ‘raja’ jalanan. Selain ukurannya yang besar, truk ini juga sering melintas dengan kecepatan tinggi yang mengakibatkan terjadinya kecelakaan dengan korban jiwa karena ditabrak truk pengangkut batubara tersebut. Akibat adanya keberatan dari masyarakat Samboja secara khusus dan Kabupaten Kutai Kartanegara secara umum terhadap penggunaan jalan raya sebagai lalu lintas truk-truk pengangkut batubara, Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Jalan Umum dan Jalan Khusus untuk Kegiatan Pengangkutan Batu Bara dan Sawit. Perda yang mulai diberlakukan tanggal 1 Juli 2013 itu, salah satu berisi larangan *hauling* yang mengangkut batubara menggunakan jalan umum. Dengan adanya Perda tersebut, aktivitas pengangkutan batubara dari satu tempat ke tempat lain harus menggunakan jalan khusus. Akan tetapi, dari pantauan Radar Sampit di Kecamatan Samboja setelah Perda tersebut diberlakukan, pengangkut batubara masih melintas di jalan umum. Hanya saja, jam operasi truk-truk pengangkut batubara itu dilakukan pada malam hari, dan hal itu diduga sebagai cara untuk mengelabui masyarakat (*Radar Sampit* 6/7/2013). Kalau perubahan waktu operasi saja yang terjadi, itu berarti Perda belum mampu menghalau kendaraan berat perusahaan tambang batubara untuk tidak menggunakan jalan umum ketika beroperasi.

2. Degradasi Lingkungan dan Marginalisasi

Forsyth (2003: 24) membagi degradasi lingkungan atas tiga bagian, yaitu disertifikasi, erosi kesuburan tanah, dan deforestasi. Disertifikasi (*desertification*) adalah degradasi tanah yang terjadi pada tanah kering karena hilangnya kesuburan tanah yang ada pada bagian permukaan. Erosi kesuburan tanah (*soil erosion*), yaitu hilangnya kesuburan tanah yang berakibat produktivitas pertanian berkurang. Deforestasi (*deforestation*), yaitu berkurangnya luasan tutupan hutan akibat eksploitasi terhadap hutan ataupun karena kebakaran. Merujuk pada

definisi Forsyth tersebut, maka dengan mudah dapat dikategorikan degradasi lingkungan yang terjadi di Kalimantan Timur, karena dengan kasat mata, lobang-lobang dengan tingkat kedalaman tertentu (ada yang sampai 10 meter bahkan lebih sebagaimana lobang bekas tambang PT. Gunung Harang Sejahtera berlokasi di Dusun Tempa) dan bentangan yang begitu luas sangat mudah ditemukan.

Terjadinya degradasi lingkungan tidak lepas dari interaksi manusia dengan lingkungan itu sendiri. Intensitas interaksi itu semakin meningkat dengan adanya globalisasi. Globalisasi yang merupakan konsekuensi dari modernitas, didefinisikan sebagai peningkatan hubungan sosial seluruh dunia sehingga kejadian di tingkat lokal dapat dibentuk ataupun diakibatkan oleh pihak tertentu dengan jarak yang jauhnya bermil-mil, dan demikian sebaliknya. Artinya, jarak tidak lagi menghalang untuk melakukan suatu tindakan pada kelompok masyarakat lokal. Milton (1996) mencontohkan bahwa masyarakat hutan tropis yang berada di Brazil ataupun Malaysia dapat dipindahkan dari tanah tradisional dengan pemanenan secara komersial atas kayu tropis, sehingga lingkungan mereka mengalami kerusakan. Demikian halnya dengan masyarakat yang tinggal di Kalimantan Timur, dengan kandungan batubara yang ada di tanah yang mereka miliki, pada suatu saat dan sudah ada yang terjadi, mereka sudah dan akan kehilangan tanahnya sekedar untuk memenuhi kebutuhan batubara masyarakat yang ada di permukaan bumi lain.

Perluasan hubungan sosial dalam era globalisasi itu mengambil tempat dalam empat dimensi, yaitu; ekonomi kapitalis dunia, sistem negara bangsa, tatanan dunia militer, dan pembagian kerja internasional. Kehadiran globalisasi yang direpresentasikan oleh kehadiran perusahaan multinasional itu menjadikan dunia ini ada dalam satu sistem, terutama yang terkait dengan sistem ekonomi dan politik (Milton 1996, 143). Sayangnya, manfaat yang diperoleh negar-negara dunia ketiga terutama oleh masyarakat tempat sumberdaya alam itu dieksploitasi sangat sedikit. Padahal, globalisasi berpengaruh signifi-

kan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin yang ada di negara dunia ketiga. Dijelaskan bahwa globalisasi telah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin yang berpenghasilan kurang dari USD 1 per hari sekitar 120 juta dari sekitar dua miliar penduduk miskin di dunia ini antara 1993 sampai 1998. Kendati demikian, banyak juga dari penduduk miskin dunia tersebut yang justru keluar dari proses globalisasi karena pendapatan semakin berkurang. Dengan kata lain, bagi kelompok masyarakat dalam jumlah besar ini, globalisasi tidak bekerja (Collier dan Dollar 2002, 2). Dibandingkan negara dunia ketiga, manfaat globalisasi paling besar justru diperoleh atau dinikmati masyarakat yang berada di negara-negara maju. Salah satu contoh, eksploitasi batubara di Provinsi Kalimantan Timur membuat lingkungan provinsi ini mengalami degradasi yang luar biasa. Batubara diekspor ke negara-negara tujuan utama yang berada di Eropa, Amerika, Asia, Afrika, dan Australia. Negara-negara dengan potensi batubara relatif sedikit justru semakin maju dengan kehadiran batubara dari Indonesia, sehingga negara-negara tersebut ketika malam hari tiba penuh cahaya yang terang berderang. Sementara itu, masyarakat di Kalimantan Timur belum seluruhnya menikmati aliran listrik, bahkan Kota Balikpapan yang dikenal juga sebagai “Kota Minyak” sering mengalami pemadaman listrik di malam hari yang tentu saja berdampak negatif pada aktivitas warga Balikpapan. Kottak (2006) lebih lanjut menyebutkan bahwa kehadiran perusahaan multinasional mengakibatkan terjadinya rasisme lingkungan (*environmental racism*), di mana masyarakat lokal yang bermukim di tanah adatnya tercerabut oleh perusahaan yang beroperasi di sana. Tanah adat tersebut sudah berpindah tangan karena dibeli oleh perusahaan asing untuk mengeksploitasi sumberdaya alam yang ada di dalamnya. Kondisi seperti ini yang terjadi di Pulau Kalimantan secara umum. Dengan kata lain, globalisasi telah membuat masyarakat lokal lebih pragmatis. Tanah-tanah pekarangan dan perkebunan dengan mudah dijual ke perusahaan-perusahaan tambang untuk mendapatkan uang

dalam jumlah besar tetapi dalam tempo yang singkat. Untuk tanah seluas satu hektar, harganya dapat mencapai 50 juta (tanah gersang), sementara kalau dikelola untuk dijadikan sebagai lahan pertanian, dibutuhkan waktu puluhan tahun untuk mendapatkan jumlah uang sebanyak itu. Sifat pragmatis yang lebih dikembangkan oleh pemilik-pemilik lahan.

Wilayah yang menjadi konsesi pertambangan tidak saja lahan pertanian, termasuk juga kawasan hutan. Luas kawasan hutan Propinsi Kalimantan Timur yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 79/Kpts-II/2001 tanggal 15 Maret 2001 adalah seluas \pm 14.651.553 ha. Kawasan hutan ini terdiri dari kawasan Hutan Konservasi, Hutan Lindung dan kawasan Hutan Produksi. Akan tetapi, berdasarkan fakta di lapangan, luas hutan itu hanya di atas kertas. Hutan di Kalimantan Timur sudah banyak yang beralih fungsi, baik untuk konsesi pertambangan maupun perkebunan kelapa sawit, bahkan tidak sedikit lahan dalam hutan ini dikategorikan sebagai lahan kritis. Lahan kritis yang berada dalam kawasan hutan mencapai 4.277.918 ha. Lahan dalam kawasan hutan di Kabupaten Kutai Kartanegara yang termasuk sebagai lahan kritis mencapai 609.709 ha atau 14,25 persen dari lahan kritis yang ada di Provinsi Kalimantan Timur. Lahan kritis juga ada di luar kawasan hutan yang mencapai 6.402.472 hektar, dan lahan kritis di luar kawasan hutan di Kabupaten Kutai Kartanegara sekitar 983.518 hektar. Total lahan kritis baik dalam kawasan maupun di luar kawasan hutan menjadi 1.593.227 hektar atau 52,90 persen dari luas wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara yang mencapai 3.011.264 hektar (Dinas Pertanian dan Perkebunan Provinsi Kalimantan Timur 2012).

Selain karena aktivitas pertambangan batubara, lahan kritis yang ada di Kalimantan Timur sebagian juga kontribusi dari eksploitasi sumberdaya hutan yang pernah terjadi pada tahun-tahun sebelumnya. Dengan kata lain, lahan kritis yang terjadi itu merupakan akumulasi dari serangkaian eksploitasi sumberdaya alam yang dimiliki Provinsi Kalimantan Timur secara khusus dan

Pulau Kalimantan RI secara umum. Untuk menghindari degradasi lingkungan tidak terjadi pasca tambang, pemerintah RI sudah mengatur sedemikian rupa melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang, termasuk untuk mereklamasi kawasan yang ditambang.¹³ Dengan adanya reklamasi dan pasca tambang, pemegang IUP wajib menyerahkan dana jaminan reklamasi ke rekening pemerintah daerah dalam jumlah tertentu sesuai dengan luas kawasan pertambangan yang dimiliki. Namun dalam prakteknya, perusahaan pemilik IUP ini lebih banyak mengabaikan peraturan pemerintah itu. Kewajiban untuk mereklamasi lobang bekas tambang tidak dilakukan.¹⁴ Hal ini menyebabkan banyak lobang-lobang yang menganga di permukaan tanah yang ada di Kalimantan Timur yang merupakan lobang bekas penggalian batubara. Kalaupun ada yang direklamasi, yang dilakukan sekedar menutup lobang bekas tambang saja tanpa memperhatikan tingkat kesuburan tanah yang ada pada permukaan. Dengan kondisi seperti itu, lahan-lahan yang terbentuk pasca reklamasi adalah tanah-tanah yang tidak produktif dan gersang sehingga sulit untuk ditumbuhi berbagai tanaman. Padahal, humus yang ada dalam permukaan tanah (*topsoil*) merupakan komponen yang esensial dalam reklamasi tanah pada areal tambang. Mengembalikan *topsoil* tanah itu tidak dapat dilakukan dengan mudah, sebab kekurangan dalam sifat fisik dan kimia tanah dapat mengganggu fungsi ekosistem ketika *topsoil* dikembalikan pada areal yang direklamasi (Topp, Thelen, dan Kappes 2010: 751). Dengan kata lain, ketika *topsoil* tanah dikembalikan pada areal yang ditambang, tidak secara otomatis ekosistem yang ada di sana berfungsi seperti semula karena dalam proses pengembalian itu ada sifat fisik dan kimia tanah yang terganggu.

Degradasi lingkungan dengan adanya eksploitasi sumberdaya alam di Pulau Kalimantan sebenarnya sudah diprediksi oleh orang Kalimantan sendiri jauh hari sebelumnya. Pak Arman, sebagai salah satu informan Tsing pada

1997 menyatakan prediksinya terkait kondisi Pulau Kalimantan ke depan.

“We can only watch what is happening. First they {Company} take the trees. When the trees are finished, they come for gold. When the gold is finished, they come for the coal. When the coal is finished, they come for the marble. When the marble is finished.....they’ll take whatever is left.”.....”Kalimantan is being destroyed” (Tsing 2005, 22-23).

Artinya, dalam konteks pengeksploitasian sumberdaya alam, sebagian besar orang Kalimantan hanya sebagai penonton. Ironisnya, mereka semua menjadi penerima dampak negatif dari kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh eksploitasi itu. Sebab, para pemilik perusahaan dengan mudahnya dapat meninggalkan Pulau Kalimantan setelah sumberdaya alam bahkan segala sesuatu yang ada di sana yang bernilai ekonomi sudah dikuras habis dan menyisakan lingkungan alam yang rusak. Ketika para pengusaha meninggalkan lingkungan Kalimantan dalam kondisi rusak, yang merasakan dampak negatifnya adalah orang Kalimantan sendiri, yaitu mereka yang tinggal dan menghabiskan seluruh kehidupannya di Pulau Kalimantan.

Indikator untuk menjelaskan bahwa Kecamatan Samboja telah mengalami degradasi lingkungan adalah peristiwa banjir pada 2012 lalu. Banjir yang menewaskan satu orang warga Samboja tersebut sebelumnya tidak pernah terjadi. Namun, seiring maraknya eksploitasi batubara di kecamatan tersebut dengan pembukaan berbagai tutupan tanah mengakibatkan keseimbangan ekologi yang ada di sana sedang terganggu. Banjir terjadi selain karena tutupan pepohonan yang sudah habis yang berakibat fungsi resapan air yang diperankan oleh tutupan pepohonan dalam suatu kawasan tidak berfungsi, adalah juga terjadinya pendangkalan aliran sungai. Pendangkalan terjadi karena limbah bekas galian yang tergerus air hujan masuk ke alur-alur sungai dan mengendap di sana, mengakibatkan volume air yang dapat ditampung oleh alur-alur

sungai tersebut semakin berkurang. Kondisi itu mengakibatkan terjadinya “bencana dahsyat” di Kecamatan Samboja pada 2012 karena Sungai Seluang yang membelah Kelurahan Seluang mengalami pendangkalan. Akibat selanjutnya, Sungai Seluang tidak lagi memberikan hasil berupa ikan seperti ikan patin. Padahal sebelum adanya pertambangan batubara di Samboja, Sungai Seluang penuh ikan.¹⁵ Akan tetapi, kondisi itu sudah berubah sekarang ini. Untuk menemukan ikan yang dulu biasa dikonsumsi warga Seluang, tidak lagi ditemukan.

Pendangkalan sungai juga telah mengakibatkan tidak maksimalnya hasil produksi pertanian, seperti yang terjadi di Sungai Merdeka. *Harian Kompas* (6/7/2013) melansir apabila normalisasi sungai yang mengalami pendangkalan di Kecamatan Samboja seperti yang terjadi di Sungai Merdeka dilakukan, hal itu dapat mengaktifkan kembali 20.000 hektar sawah di daerah yang berbatasan langsung dengan Kota Balikpapan ini. Pendangkalan sungai yang berakibat sawah tidak dapat berfungsi maksimal sesungguhnya sangat ironis. Ketika Provinsi Kalimantan Timur masih mendatangkan beras dari daerah lain terutama dari Pulau Sulawesi dan Pulau Jawa untuk memenuhi kebutuhan beras masyarakat Kalimantan Timur karena hasil produksi lokal yang tidak mencukupi, justru pada saat itu terjadi pangalihfungsian terhadap lahan-lahan pertanian yang masih produktif.¹⁶ Kondisi yang terjadi di Samboja, ditambah hal yang sama terjadi di tempat-tempat lain, merupakan akibat maraknya aktivitas pertambangan¹⁷ yang mengakibatkan produksi pertanian tidak dapat berjalan maksimal, dan akan semakin menjauhkan bangsa Indonesia untuk dapat berswasembada pangan terutama beras. Kalau hal ini masih terus terjadi maka empat dari sepuluh¹⁸ isu strategis dalam melaksanakan pembangunan di Kalimantan Timur yang kemudian menjadi Prioritas Pembangunan Kalimantan Timur dalam RPJMD 2009 – 2013 kemungkinan tidak terwujud. Isu strategis yang dimaksud adalah kemandirian dan kedaulatan pangan, pengentasan kemiskinan, pengangguran, dan degradasi mutu lingkungan

(Executive Summary LKPJ Gubernur Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2012).

a. Izin Sosial untuk Operasional Tambang: Sudahkah Diperoleh?

Pengertian izin sosial untuk beroperasi merupakan bentuk dukungan dan penerimaan masyarakat luas atas kontribusi yang diberikan oleh kehadiran sebuah pertambangan. Izin sosial ini lebih dari sekedar pemenuhan kewajiban hukum dasar dalam hal menjaga hubungan konstruktif dengan para pemangku kepentingan sebagai hal yang sangat penting agar sebuah perusahaan dapat berlanjut (Australian Government 2006, 48). Izin sosial itu dibutuhkan agar perusahaan dalam melaksanakan aktivitas tambangnya tidak mendapat perlawanan dari masyarakat luas, sehingga pernyataan Pinarbasi yang dikutip oleh Hurley dan Ari di atas tidak muncul. Dengan kata lain, pertambangan yang dilakukan seyogyanya berkelanjutan, tidak meninggalkan lingkungan yang mengalami degradasi dan masyarakat yang berada dalam keterancaman pasca tambang.

Akan tetapi, pernyataan Pinarbasi di atas menyadarkan kita bahwa aktivitas tambang di seluruh dunia ini, termasuk di Kalimantan Timur, lebih banyak menimbulkan kesengsaraan pada masyarakat lokal. Itu berarti, izin sosial untuk beroperasi yang dimaksud belum diperoleh atau walaupun diperoleh itu hanya pada awal kegiatan tambang saja. Izin sosial untuk beroperasi itu tidak dipelihara terus oleh para pengusaha. Buktinya adalah, banyak bekas tambang yang ditinggal oleh pengusaha sebelum bekas tambang itu direklamasi agar tidak menjadi potensi penyebab bencana alam pada masa yang akan datang. Dengan kata lain, keuntungan dari aktivitas tambang yang mempekerjakan beberapa puluh orang masyarakat lokal tidak signifikan untuk dibandingkan dengan kerugian yang dialami oleh masyarakat pada masa kini dan masa mendatang setelah kandungan batubara yang ada di Samboja ataupun Kalimantan Timur habis tergerus, apalagi kalau masyarakat di sekitar kegiatan tambang masih mengandalkan sektor pertanian sebagai

mata pencahariannya. Untuk Provinsi Kalimantan Timur sendiri misalnya, hasil tambang batubara sudah memberikan manfaat ekonomi secara makro dilihat dari kontribusi sektor ini pada PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) Kalimantan Timur. Bahkan, kontribusi sektor pertambangan batubara dari Kalimantan Timur dalam bentuk *royalti* ke negara mencapai 6,256 trilyun pada 2012 (Dinas Pertambangan dan Energi Kalimantan Timur 2013, materi presentasi Gubernur Kalimantan Timur pada Gubernur BI dalam bentuk power point). Sektor pertambangan yang memberikan kontribusi terbesar yakni 45,8 persen dalam pembentukan PDRB Kalimantan Timur tahun 2008 yang mencapai 315 trilyun, hanya mampu menyerap 5,7 persen dari total pekerja yang tersedia di provinsi itu. Sebaliknya, sektor pertanian yang menyumbang hanya 5 persen terhadap PDRB Kaltim, justru mampu menyerap tenaga kerja terbesar yang mencapai 33,87 persen.¹⁹

Berdasarkan realitas tersebut, pernyataan Pinarbasi di atas juga dirasakan oleh masyarakat di Kalimantan Timur. Tidak itu saja, dari sisi kesejahteraan masyarakat pun, kekayaan sumberdaya alam, terutama batubara, yang dimiliki Kalimantan Timur ternyata tidak menghilangkan kantong-kantong kemiskinan di daerah itu. Pada 2012 saja, jumlah masyarakat miskin di Kalimantan Timur mencapai 253.340 jiwa atau sekitar 6,68 persen dari jumlah masyarakat Kalimantan Timur sebanyak 3.792.515 jiwa. Berdasarkan realisasi pendapatan Provinsi Kalimantan Timur untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada 2012 yakni 4,941 trilyun meningkat 13 persen dari 2011 yang hanya sebesar 4,366 trilyun (LKPD Gubernur 2012), seyogyanya kantong-kantong kemiskinan itu tidak lagi ada di Kalimantan Timur. Kalau ketersediaan listrik dapat dikategorikan sebagai salah satu indikator untuk mengukur kesejahteraan masyarakat, maka desa-desa di Kalimantan Timur masih jauh untuk disebut sejahtera. Kalimantan Timur sebagai sumber energi dunia menjadi paradoks ketika masyarakat di desa-desa yang ada di Kalimantan Timur terutama di Kabupaten Kutai Timur seba-

gai contoh masih sekitar 98 desa dari 135 desa yang ada di kabupaten itu belum mendapatkan layanan listrik (Jatam 2011).²⁰ Fakta tersebut menjadi ironis ketika daerah yang berlimpah sumberdaya energi ini justru ada masyarakat desa yang tidak jauh dari sumber energi itu tidak memperoleh penerangan listrik.²¹

Dengan angka-angka ekonomi itu dapat dikalkulasi bahwa secara ekonomi, pertambangan batubara memberikan pertumbuhan ekonomi yang signifikan bagi Provinsi Kalimantan Timur. Pada 2012, pertumbuhan ekonomi Kalimantan Timur tanpa minyak dan gas bumi tetapi mengikutsertakan pertambangan batubara dalam perhitungan pertumbuhan ekonomi itu mencapai 9,67 persen. Namun, merujuk pada Meadows (dikutip oleh Becker dan Jahn 1998: 76), angka pertumbuhan itu hanya di atas kertas atau hitungan secara kuantitatif saja sehingga tidak mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi berarti pertumbuhan secara material. Sementara kondisi yang mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakatnya adalah pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi mengukur secara kualitatif sehingga semakin tinggi pembangunan ekonomi yang dilakukan maka semakin baik pula kehidupan masyarakat di daerah yang diukur tersebut. Untuk Kalimantan Timur, kendati pertumbuhan ekonomi relatif tinggi tetapi tingkat kesejahteraan masyarakat tidak demikian sebagaimana ditunjukkan dengan masih ditemukannya kantong-kantong kemiskinan dan banyaknya desa yang belum memperoleh fasilitas listrik di provinsi itu. Harus disadari pula bahwa kegiatan pertambangan dengan aktivitas sosial dan dampak ekonomi yang diberikan bersifat terbatas. Bersamaan itu pula, pekerjaan di sektor pertambangan tidak memberi jaminan pada pekerja untuk terus bekerja sesuai sifat sumberdaya alam tersebut yang memang tidak dapat diperbaharui. Ketika sumberdaya alam (termasuk batubara) habis dan perusahaan tidak memproduksi lagi maka akan banyak orang yang kehilangan pekerjaan (Sagawe 1989).

Kondisi yang dialami oleh sebagian besar masyarakat di atas paradoks dengan Masterplan

Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Dalam pengembangan MP3EI tersebut, diletakkan delapan program utama sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh Indonesia, salah satunya pada sektor pertambangan.²² Kedelapan program itu diturunkan dalam 22 kegiatan ekonomi utama,²³ di mana salah satunya adalah batubara (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian 2011, 22). Untuk batubara, Indonesia merupakan eksportir kedua di dunia, yaitu sekitar 26 persen dari ekspor dunia. Dengan sumberdaya alam yang dimiliki Pulau Kalimantan secara umum dan Provinsi Kalimantan Timur secara khusus, pemerintah menetapkan tema pengembangan Koridor Ekonomi Kalimantan dalam MP3EI adalah; “Pusat Produksi dan Pengolahan Hasil Tambang dan Lumbung Energi Nasional”, yang didominasi oleh kegiatan ekonomi utama energi (migas dan batubara) dan mineral (bauksit dan besi baja). Kegiatan industri batubara Koridor Kalimantan dalam MP3EI itu berpusat di Kalimantan Timur karena sumberdaya batubara tersebut, dari 51,9 miliar ton berada di Kalimantan, sebanyak 37,5 miliar ton atau 72 persen berada di wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Kendati potensi batubara di Kalimantan Timur begitu berlimpah, tidak menjamin bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat di wilayah itu tinggi atau terpengaruh secara linear. Data 2012 menunjukkan bahwa penduduk miskin di Kalimantan Timur mencapai 6,68 persen dari jumlah penduduk (Executive Summary LKPD Gubernur Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2012). Indikator lain untuk menunjukkan bahwa sumberdaya batubara yang dimiliki oleh Kalimantan Timur tidak signifikan mengangkat kesejahteraan masyarakat di tingkat makro terlihat dari penyerapan tenaga kerja di sektor pertambangan, terutama batubara. Kontribusi sektor pertambangan terhadap pembentukan PDRB Kalimantan Timur pada 2008 yang mencapai 45,8 persen dari Rp 315 Trilyun, ternyata tenaga kerja yang diserap hanya 5,7 persen dari total pekerja yang ada di Kalimantan Timur. Sementara itu, dengan hanya 5 persen kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB Kalimantan Timur, tenaga

kerja yang diserap sektor ini mencapai 33,87 persen (Bappeda Provinsi Kalimantan Timur 2010). Dengan kata lain, sektor primer masih mendominasi sumber ekonomi masyarakat di Provinsi Kalimantan Timur.

Menurut berbagai sumber, keberatan masyarakat terhadap kehadiran sebuah perusahaan tambang di Kecamatan Samboja tidak pernah dilakukan. Masyarakat tahu akan ada perusahaan tambang yang akan mengeksploitasi kandungan batubara yang ada di daerahnya adalah pada saat sosialisasi saja. Tahap sosialisasi ini tidak lagi untuk meminta respons masyarakat terhadap kehadiran perusahaan tambang, tetapi lebih pada penjelasan program-program perusahaan yang akan dilakukan pada masyarakat seiring dengan aktivitas tambang. Pada saat itu, seluruh dokumen perizinan yang dituntut oleh perundang-undangan yang berlaku sudah dimiliki oleh perusahaan, termasuk kajian AMDAL (Analisa Mengenai Dampak Lingkungan). Artinya, ruang masyarakat untuk menolak kehadiran perusahaan tambang seakan sudah tertutup. Selain itu, pemerintah selaku pihak yang mengeluarkan seluruh perizinan untuk dapat beroperasi, tentu akan memihak perusahaan. Selain kewibawaan pemerintah yang memberikan izin tersebut harus dijaga, pihak perusahaan pun mungkin saja memperkarakan pemerintah yang sudah mengeluarkan izin tersebut apabila perusahaan gagal beroperasi.

Merujuk pada Jebadu, dkk (2009, vi), tidak adanya resistensi dari masyarakat bukan karena mereka mau menerima kehadiran industri tambang. Akan tetapi yang terjadi di lapangan adalah perusahaan dan dinas terkait hanya mendatangi kepala desa dan satu dua tokoh adat yang umumnya tidak terlalu mengerti sepaik terjang industri pertambangan dengan segala dampak negatif yang ditimbulkannya. Temuan Jebadu dan kawan-kawan di Flores, pemerintah dan perusahaan bukan melakukan sosialisasi tetapi meminta dukungan dan bahkan mendesak masyarakat sederhana (petani) untuk menerima industri pertambangan dengan janji-janji manis yang akan dilakukan oleh perusahaan ketika su-

dah beroperasi. Ketika sosialisasi dilakukan pada warga, program-program perusahaan yang akan dilaksanakan jika perusahaan sudah beroperasi begitu ‘sempurna’. Bahkan, Jebadu (dkk., 2009, vi) menyebutkan bahwa seluk beluk industri pertambangan, khususnya dampak negatif yang luar biasa masif, umumnya tidak disosialisasikan kepada masyarakat yang terkena industri pertambangan. Hal umum yang disampaikan oleh perusahaan tambang adalah hal-hal yang baik seperti janji pembangunan jalan setapak untuk membuka isolasi perkampungan, pembangunan sekolah gratis dan beasiswa, pembangunan rumah adat dan rumah ibadah, instalasi listrik, dan rumah sakit pembantu gratis. Sementara dampak negatif atas kehadiran tambang tidak dikomunikasikan, sebab pihak perusahaan khawatir hal itu akan menimbulkan resistensi.

Upaya untuk menyejahterakan masyarakat di sekitar wilayah tambang merupakan salah satu tujuan utama dari kehadiran sebuah perusahaan, dan keberpihakan itu sangat dominan. Banyak program perusahaan yang prinsipnya membantu masyarakat dijanjikan. Namun, ketika perusahaan beroperasi, janji-janji itu hanya sebagian yang diimplementasikan, terutama oleh perusahaan-perusahaan kecil. Program yang diharuskan oleh undang-undang seperti reklamasi saja banyak yang diabaikan. Bahkan, ketika Sungai Seluang meluap yang mengakibatkan warga di Kelurahan Seluang mengalami banjir²⁴ yang banyak ditengarai akibat aktivitas tambang di hulu sungai kompensasi yang diberikan perusahaan hanya Rp 2 juta untuk setiap rumah tangga, tidak sebanding dengan kerugian harta benda yang rusak tergenang air. Kantor lurah yang juga mengalami banjir dengan ketinggian air sekitar satu meter, yang juga telah merusak alat elektronik dan *furniture*, dan fasilitas umum lainnya, tidak memperoleh penggantian sama sekali. Kerugian tersebut justru dibebankan pada pemerintah. Kesediaan perusahaan untuk memberi kompensasi kepada warga tidak muncul atas kesadaran sendiri, melainkan karena adanya permintaan dari pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara. Terkait dengan banjir Samboja,

Wakil Bupati Kutai Kartanegara memanggil dan melakukan pertemuan dengan pihak perusahaan tambang yang beroperasi di Kecamatan Samboja di aula Kecamatan Samboja. Maksud pertemuan itu adalah meminta pihak perusahaan ikut bertanggung jawab membantu warga yang terkena banjir (<http://www.kutaikartanegara.com>).

Trauma atas peristiwa banjir yang terjadi pada tanggal 6 Juli 2012 lalu belum juga hilang, setahun kemudian, tepatnya Selasa 2 Juli 2013, banjir kembali melanda warga di Kecamatan Samboja. Sabaruddin, salah satu warga Kelurahan Seluang, Kecamatan Samboja menyampaikan kepada *Kaltimpost.co.id* bahwa banjir pada hari Selasa dini hari itu adalah banjir terbesar kedua setelah Juli 2012. Warga Samboja menuding penyebab banjir adalah perusahaan-perusahaan tambang batubara yang melakukan aktivitasnya di bagian hulu. Aktivitas perusahaan dengan membuka lahan untuk mengambil batubaranya mengakibatkan tutupan lahan dan gunung yang berfungsi sebagai penyerap air hujan menjadi gundul sehingga tidak lagi dapat menjalankan fungsinya (<http://www.kaltimpos.co.id>). Kendati pihak perusahaan tidak mau disalahkan sebagai penyebab tunggal dari bencana ekologi yang dialami Kecamatan Samboja, tetapi tidak dapat disangkal sebelum kehadiran aktivitas tambang di wilayah tersebut, masyarakat di Samboja belum pernah mengalami banjir, apalagi kejadian yang selalu berulang setiap tahunnya.

b. Antisipasi Pemerintah Daerah

Batubara merupakan salah satu komoditi yang masuk pasar global dan memiliki posisi strategis karena menjadi sumber energi dunia. Brogden dan Greenberg (2004, 42) menyebutkan bahwa dalam pasar global, permintaan dunia pada sumberdaya alam tampak tidak terbatas. Berapapun volume sumberdaya alam yang diproduksi akan habis diserap pasar global tersebut. Oleh sebab itu, penggunaan sumberdaya alam secara berkelanjutan sangat tergantung pada kebijakan di tingkat lokal tempat sumberdaya alam itu diproduksi. Kalau kebutuhan permintaan pasar global menjadi pertimbangan

utama untuk memproduksi sumberdaya alam tersebut, maka sumberdaya alam yang dimiliki oleh suatu daerah akan segera habis. Sebaliknya, apabila pertimbangan degradasi lingkungan dan keberlanjutan sumberdaya alam menjadi pilihan, maka eksploitasi tidak akan massif dilakukan.

Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur tampaknya mulai menyadari kemerosotan lingkungan yang terjadi sebagai dampak dari eksploitasi batubara yang ada di wilayah itu. Kemerosotan lingkungan yang terjadi antara lain semakin luasnya lahan-lahan terbuka dan bahkan bentangan alam yang berlobang-lobang sebagai bekas galian batubara. Bekas galian ini sudah menelan korban jiwa manusia karena air yang menggenangi lobang-lobang itu banyak digunakan anak-anak untuk berenang dan bermain.²⁵ Selain korban jiwa, kerugian material tidak kalah banyaknya. Banjir semakin sering terjadi termasuk di wilayah-wilayah yang selama kegiatan tambang belum ada, kejadian banjir tidak pernah terjadi walaupun sebelumnya aktivitas perusahaan pemegang izin hak pengusahaan hutan (HPH) sudah berlangsung. Bahkan, untuk Kecamatan Samboja sendiri, banjir setiap tahunnya selalu terjadi untuk masa tiga tahun terakhir akibat dampak dari pendangkalan sungai yang ada di wilayah itu.

Volume produksi batubara yang tidak dibatasi oleh pemerintah menjadi salah satu pemicu masifnya eksploitasi batubara di Kalimantan Timur. Permintaan pasar global yang tidak mengenal batas itu menjadi faktor utama sehingga setiap perusahaan berlomba untuk memproduksi batubara sebanyak-banyaknya. Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur mengevaluasi bahwa tingkat produksi batubara bila mencapai 200 juta ton per tahun sudah di atas ambang batas untuk menjaga keberlanjutan produksi batubara di Kalimantan Timur, padahal kehidupan masyarakat di wilayah ini tidak hanya untuk saat ini saja, juga untuk kehidupan generasi yang lebih lama lagi. Kalau tingkat produksi dipertahankan pada kisaran 200 juta ton per tahun, maka cadangan batubara yang ada sekarang hanya bertahan sekitar 41,6 tahun saja. Setelah masa itu berlalu, batubara Kali-

mantan Timur sudah nihil, sehingga generasi yang lahir 41,6 tahun dari sekarang atau mereka yang lahir pada 2053 tidak lagi dapat menikmati kekayaan alam berupa batubara yang pernah mereka miliki. Batubara adalah sumberdaya alam yang tidak dapat diperbaharui (*unrenewable*), sehingga kalau sumberdaya alam tersebut sudah habis dari bumi Kalimantan Timur maka habislah masa 'emas hitam' tersebut. Sementara bagi perusahaan yang hanya berorientasi ekonomi semata, apabila sumberdaya alam tersebut sudah tidak lagi menguntungkan, maka dengan mudah mereka dapat berpindah ke daerah lain bahkan negara lain dengan sumberdaya alam yang lebih memberi keuntungan.

Mengantisipasi daya dukung batubara yang semakin menipis sekaligus memperpanjang masa eksploitasi batubara yang masih tersisa, pemerintah Provinsi Kalimantan Timur sedang berupaya duduk bersama dengan pemerintah pusat untuk mendiskusikan agar volume produksi batubara dari Kalimantan Timur dikurangi dari tingkat produksi yang ada sekarang ini (2012). Jumlah produksi yang ditawarkan oleh pemerintah provinsi ini adalah 150 juta ton per tahun. Apabila usulan itu diterima maka masa eksploitasi batubara terhadap cadangan batubara yang tersisa berkisar 56,6 tahun, lebih lama sekitar 15 tahun apabila target produksi batubara diarahkan pada kisaran 200 juta ton per tahun seperti kondisi 2012 lalu. Dengan kata lain, semakin tinggi tingkat produksi batubara yang ditargetkan maka umur tambang untuk memproduksi batubara akan semakin singkat, demikian sebaliknya.

Pengurangan target produksi bukanlah perkara mudah. Berbagai kepentingan terkait pengurangan produksi ini saling bersaing. Masing-masing pihak pun menyampaikan argumentasi dan kalkulasi untung-rugi di balik pengurangan produksi. Pihak yang berorientasi ekonomi semata akan berpendapat bahwa pengurangan produksi berakibat berkurangnya berbagai jenis penerimaan negara, sebab penerimaan negara itu sangat terkait dengan tingkat produksi batubara itu sendiri. Akan tetapi, kalau kepentingan ekonomi semata yang jadi kalkulasi, hal itu

bersifat sementara dan dampak kerugian yang ditimbulkan akibat degradasi lingkungan yang terjadi akan semakin luas. Kalau kepentingan lingkungan yang menjadi pertimbangan utama, maka kerugian dari degradasi lingkungan dapat diminimalisir dan penerimaan negara yang hilang akibat pengurangan jumlah produksi dapat diperoleh dari sektor lain, seperti peningkatan produksi di bidang pertanian dan pariwisata.

Pada 2010, jumlah produksi batubara Indonesia mencapai 325 juta ton. Jumlah batubara yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri hanya sebesar 60 juta ton (18 persen dari total produksi),²⁶ dan sisanya sebesar 265 juta ton diekspor.²⁷ Apabila tujuan produksi yang dilakukan hanya sekedar untuk memperoleh pendapatan negara, dalam waktu tidak lama lagi, kebutuhan batubara dalam negeri akan dipenuhi melalui impor sebagaimana yang terjadi pada kasus minyak bumi.²⁸

D. Penutup

Pertambangan batubara merupakan sumberdaya alam yang bernilai ekonomi tinggi. Pemanfaatan sumberdaya alam tersebut seyogyanya menyejahterakan seluruh lapisan masyarakat, tidak saja di tingkat makro tetapi juga di level mikro, tidak saja mereka yang bekerja secara langsung di industri pertambangan batubara, tetapi juga kelompok masyarakat yang beraktivitas di luar pertambangan batubara itu. Akan tetapi, fenomena yang terjadi tidak demikian. Degradasi lingkungan di Kabupaten Kutai Kartanegara termasuk di Kecamatan Samboja sudah terjadi. Tutupan pepohonan tinggal sedikit bahkan ribuan hektar lahan terbuka dengan lobang di sana-sini, pendangkalan sungai terjadi, dan banjir ketika hujan turun, fenomena itu mengakibatkan masa depan masyarakat di Samboja berada dalam gangguan.

Kehidupan yang lebih terancam terutama dialami oleh kelompok masyarakat yang bergantung hidupnya pada sektor pertanian. Kondisi ketergangguan itu apabila terus berlangsung sementara proses produksi terus dilakukan, maka suatu saat ongkos produksi di sektor perta-

nian akan lebih besar dari hasil yang diperoleh. Tentu, mereka yang bergerak di sektor pertanian tidak akan bersedia melakukan sistem pertanian yang demikian. Akibatnya, dengan ‘terpaksa’ lahan pertanian yang sudah dicoba dipertahankan sedemikian rupa, tetapi karena tidak dapat berproduksi maka suatu saat tidak mustahil lahan dimaksud akan beralih fungsi menjadi konsesi pertambangan pula. Proses selanjutnya adalah pemarginalan masyarakat karena tidak lagi mampu mengontrol kehidupannya terutama dari hasil pertanian yang pernah dilakukan.

Dampak negatif yang diakibatkan pertambangan batubara tidak berhenti hanya pada degradasi lingkungan saja, karena degradasi itu mengakibatkan tanah-tanah pertanian menjadi tidak subur dan saluran irigasi banyak yang terganggu. Hal itu berakibat masyarakat yang bermata pencaharian dari sektor pertanian tidak dapat melakukan aktivitasnya secara maksimal. Ongkos produksi yang dikeluarkan untuk dapat melakukan aktivitas pertaniannya pun semakin besar karena harus membeli bahan penyubur tanah seperti pupuk. Tenaga kerja yang diperlukan menjadi langka karena warga banyak yang beralih bermata pencaharian di sektor pertambangan. Akibatnya kemudian, hasil produksi pertanian tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sehingga proses pemarginalan pun terjadi yang nantinya akan berujung pada kemiskinan.

Kondisi itu memberi isyarat bahwa kehadiran industri pertambangan di Kalimantan Timur umumnya dan Kecamatan Samboja khususnya tidak sepenuhnya membawa kesejahteraan pada masyarakat. Walaupun tidak dipungkiri bahwa pertambangan memberi nilai tambah ekonomi bagi masyarakat di wilayah itu, tetapi degradasi lingkungan yang terjadi hanya menyebabkan kesengsaraan bagi warga di Kutai Kartanegara terutama mereka yang tinggal di Samboja. Walaupun secara makro industri pertambangan memberikan nilai tambah yang luar biasa bagi perekonomian daerah maupun nasional, tetapi di tingkat mikro, masyarakat hanya menerima dampak negatifnya saja.

Untuk menghindari kekhawatiran itu, salah satu yang diminta oleh pemerintah Provinsi Kalimantan Timur kepada pemerintah pusat adalah pengurangan target produksi batubara dari wilayah mereka, dan itu harus didorong. Sebab, kalau tidak, bencana lingkungan demi bencana lingkungan akan selalu mewarnai kehidupan masyarakat Kalimantan Timur secara umum dan masyarakat Samboja secara khusus. Selain itu tentu pertambangan hijau perlu digalakkan agar setiap perusahaan mempunyai komitmen untuk menjaga wilayah pertambangannya tetap hijau demi masa depan tanah Kalimantan dan planet bumi ini.

Pustaka Acuan

- Australian Government. (2006). *Keterlibatan dan Keberlanjutan untuk Masyarakat*. Australia: Departmen of Industry Tourism and Resources.
- Bappeda Provinsi Kaltim. (2010). Bahan presentasi dalam bentuk *Power Point*.
- Becker, E., dan T. Jahn. (1998). "Growth or Development", dalam R. Keil, D.V. J. Bell, P. Penz, dan L. Fawcett (Editors) *Political Ecology: Global and Local*. Hlm. 68 - 83
- Blaikie, P. (1985). *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. London and New York: Longman.
- Brogden, M. J. dan J.B. Greenberg. (2004). "The Fight for the West: A Political Ecology and Land-Use Conflicts in Arizona", dalam S. Paulson dan L.L. Gezon (eds.) *Political Ecology across Spaces, Scales, and Social Groups*. New Jersey: Rutgers University Perss. Hlm.: 41 - 60.
- Collier, P. dan Dollar, D. (2002). *Globalization, Growth, and Poverty (A World Bank Policy Research Report)*. New York: Oxford University Press. London dan New York: Routledge.
- Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kaltim, Tt. *Prospek Pertambangan Batubara di Kaltim*. Bahan presentasi dalam bentuk *Power Point*.
- Forsyth, T. (2003). *Critical Political Ecology*. London dan New York: Routledge.
- Hall, D., P. Hirsch, dan T.M.Li. (2011). *Power Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore, NUS Press: Ch. 1, Introduction, 1-26.
- Hendar. (2012). "Samboja, Kalimantan Timur: Kecamatan dengan Ijin Tambang Terbanyak di Dunia" dalam <http://www.mongabay.co.id/2012/08/04/samboja-kalimantan-timur-kecamatan-dengan-ijin-tambang-terbanyak-di-dunia/> (Diakses 21 Juni 2013).
- <http://www.korankaltim.com>. "Warga Tuntut Cabut Izin Perusahaan", dalam Koran Kaltim, 5 Juli 2013. (Akses tanggal 25 Juli 2013).
- <http://www.kaltimpos.co.id>. "Samboja Lumpuh Lagi, Banjir Bandang Ketiga dalam Tiga Tahun", dalam Kaltimpos.co.id, edisi 3 Juli 2013. (Akses tanggal 26 Juli 2013).
- <http://www.kutakartanegara.com>. "Banjir Bandang di Samboja: Perusahaan Tambang Diminta Ikut Tanggung Jawab", dalam Kutakartanegara.com, edisi 11 Juli 2012. (Akses tanggal 26 Juli 2013).
- Hurley, P.T., Y. Ari. (2011). "Mining (Dis)amenity: The Political Ecology of Mining Opposition in the Kaz (Ida) Mountain Region of Western Turkey", dalam *Development and Change* 42(6): 1393-1415.
- Jatam. (2011). "Salah Urus Tambang vs Keselamatan Rakyat", Arsip Bahan Presentasi dalam bentuk *Power Point* Jatam Kaltim.
- Jebadu, A., M.V. Raring, M. Regus, dan S. Suban. (2009). "Pengantar" dalam Jebadu, A., M.V. Raring, M. Regus, dan S. Suban (eds.) *Pertambangan Flores-Lembata: Berkah atau Kutuk?*. Maumere: Ledalero.
- Kottak, C.P. (2006). "The New Ecological Anthropology", dalam N. Haenn dan R.R. Wilk (peny.) *The Environment in Anthropology: A Reader in Ecology, Culture, and Sustainable Living*. New York dan London: New York University Press. Hlm. 40-52.
- Kompas. (2013). "Tambang Picu Pendangkalan: Normalisasi Sungai Bisa Aktifkan 20.000 Hektar Sawah di Samboja", dalam Kompas, 6 Juli 2013. Hlm.: 21.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2011. *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- LKPJ Gubernur. (2012). *Executive Summary Laporan Kinerja Pertanggungjawaban Gubernur Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2012*. Samarinda: Bappeda Kalimantan Timur.
- Milton, Kay. (1996). *Environmentalism and Cultural Theory*. London dan New York: Routledge.
- Radar Sampit. (2013). "Sttt...Haulingnya Malam Hari: Perda Terbit, Jalan Khusus Masih Mandek", dalam Radar Sampit, 6 Juli 2013. Hlm. 12.
- Ribot, J.C., dan N.L. Peluso. (2003). "A Theory of Access," *Rural Sociology* 8(2). Hlm.: 153-181.
- Robbins, Paul. 2012. *Political Ecology: Critical Introductions to Geography* (Second Edition). Malden: Wiley-Blackwell.
- Rocheleau, D. dan D. Edmunds. (1997). "Woman, Men and Tree: Gender, Power and Property in Forest and Agrarian Landscape". *World Development* 25(8): 1351-1371.
- Sagawe, Thorsten. (1989). "Mining as an agent for regional development: the case of the Dominican

- Republic*”, dalam *Geography*, Volume 74 Nomor 1. Hlm.: 69-71.
- Sangaji, Arianto. (2002). *Buruk INCO Rakyat Digusur*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Siburian, Robert. (2012). “*Pertambangan Batubara: antara Mendulang Rupiah dan Menebar Potensi Konflik*”, dalam *Masyarakat Indonesia* 38(1). Hlm.: 69-92.
- Siburian, Robert. (2010). “*Pola Hubungan Stakeholder dalam Pengelolaan Sumberdaya Air Danau Toba di Kabupaten Dairi*” dalam Siagian (Editor) *Hubungan Stakeholder dalam Pengelolaan Sumberdaya Air Danau Toba*. Jakarta: LIPI Press.
- Topp, W., K. Thelen, dan H. Kappes. (2010). “*Soil dumping techniques and afforestation drive ground-dwelling beetle assemblages in a 25-year-old open-cast mining reclamation area*”, dalam *Ecological Engineering* 36: 751-756.
- Tribun Kaltim. (2012). “*Tangkap Mafia Tambang di Kaltim*”, dalam *Tribun Kaltim*, 18 Juni 2013. Hlm. 6.
- Tsing, Anna Lowenhaupt. (2005). *Friction: an Ethnography of Global Connection*. United Kingdom: Princeton University Press.
- World Coal Institute. (2009). *The Coal Resources: A Comprehensive Overview of Coal*. UK: World Coal Institute.
- harga ini bersifat sementara karena kenaikan harga pada bulan Februari 2013 itu lebih disebabkan terjadinya banjir bandang di Australia yang juga merupakan salah satu penghasil batubara di dunia ini.
- 6) Dalam sejarah Indonesia kuno, Kutai adalah kerajaan tertua di Indonesia yang berdiri pada abad 13. Kerajaan itu berlokasi di Tepian Batu (Kutai Lama sekarang). Raja pertama Kerajaan Kutai Kartanegara ini adalah Aji Batara Agung Dewa Sakti pada 1300 Masehi. Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara mengabadikan nama raja tersebut menjadi nama rumah sakit umum daerah yang ada di Kecamatan Samboja, yaitu Rumah Sakit Umum Daerah Aji Batara Agung Dewa Sakti.
- 7) Kecamatan lain yang merupakan kecamatan pesisir bagian dari wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara adalah Sanga-sanga, Anggana, dan Muara Jawa.
- 8) BP Migas adalah lembaga yang dibentuk Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 16 Juli 2002 sebagai pembina dan pengawas Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) di dalam menjalankan kegiatan eksplorasi, eksploitasi, dan pemasaran migas Indonesia. Oleh Mahkamah Konstitusi, badan ini dibubarkan melalui putusannya pada 13 November 2012 karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Untuk menjalankan usaha hulu migas menggantikan BP MIGAS, Pemerintah Republik Indonesia membentuk institusi baru bernama Satuan Kerja Khusus Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas). Institusi ini dibentuk melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.
- 9) Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), Kuasa Pertambangan (KP), dan Kontrak Karya merupakan jenis-jenis kerjasama dalam usaha pertambangan di luar minyak dan gas bumi, seperti emas, tembaga, dan batu bara. Pengusahaan pertambangan umum mencakup kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan serta penjualan bahan galian: (i) bahan galian strategis disebut golongan A; (ii) bahan galian vital disebut golongan B; dan (iii) bahan galian bukan strategis dan bukan vital disebut golongan C. Izin Kontrak Karya dan PKP2B dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Akan tetapi, jenis perizinan seperti KP, PKP2B, dan KK merupakan istilah yang dikenal dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Sementara berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, bentuk perizinan yang diterbitkan oleh pemerintah hanya mengenal istilah IUP (Izin Usaha Pertambangan). IUP ini dapat dikeluarkan baik oleh Pemerintah

Footnotes

- 1) Cadangan batubara (*Coal Reserves*) adalah bagian dari sumberdaya batubara yang telah diketahui dimensi, sebaran kuantitas, dan kualitasnya. Pada saat pengkajian kelayakan dilakukan, cadangan batubara tersebut dinyatakan layak untuk ditambang.
- 2) Sumberdaya batubara (*Coal Resources*) adalah bagian dari endapan batubara yang diharapkan dapat dimanfaatkan.
- 3) Sebaran cadangan batubara di belahan bumi lain pada akhir 2003 itu adalah; Eropa dan Eurasia (36 persen), Amerika Utara (26 persen), Afrika (6 persen), dan Amerika Tengah dan Amerika Selatan (2 persen) (World Coal Institute 2009, 5).
- 4) PKP2B atau Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara adalah perjanjian antara pemerintah dengan swasta (modal asing) untuk melaksanakan penambangan batubara.
- 5) Harga batubara acuan (HBA) yang diterbitkan Ditjen Mineral dan Batubara Kementerian ESDM RI pada Maret 2013 sebesar 90,09 dolar AS per ton. Sebagai perbandingan, pada bulan Februari 2011, Pemerintah RI menetapkan HBA sebesar US\$ 127,05 per ton, atau naik 13,3 persen dari US\$ 112,4/ton pada Januari 2011. Eko Priyatno menyebutkan bahwa penurunan

Pusat, Gubernur, maupun Bupati/Walikota tergantung Wilayah Pertambangan dan luas kawasan yang akan ditambah.

- ¹⁰⁾ Jumlah izin usaha pertambangan yang dikeluarkan oleh Bupati Kutai Kartanegara per Desember 2012 adalah 201 IUP Eksplorasi dengan luas 423.976,70 ha, dan sebanyak 229 IUP Operasi Produksi dengan luas kawasan mencapai 203.640,93 ha (Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur 2013).
- ¹¹⁾ Kuota target produksi itu; untuk PK2PB mencapai 155.000.000 dan Kuasa Pertambangan sekitar 18.500.000 ton. Target produksi yang sudah ditentukan dalam setahun apabila tidak tercapai akan berpengaruh pada penerimaan negara dari sektor pertambangan batubara melalui kewajiban-kewajiban perusahaan yang disetor ke kas negara.
- ¹²⁾ Jumlah masyarakat Kecamatan Samboja pada 2012 berdasarkan DAK 2012 itu berada di urutan ketiga setelah Kecamatan Kota Tenggara sebanyak 110.123 jiwa dan Kecamatan Tenggara Seberang sebanyak 65.770 jiwa.
- ¹³⁾ Dalam Bab 2 Pasal 2 dari PP tersebut dengan tegas dinyatakan bahwa; (1) Pemegang IUP Eksplorasi dan IUPK Eksplorasi wajib melaksanakan reklamasi; (2) Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi wajib melaksanakan reklamasi dan pasca tambang; (3) Reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap lahan terganggu pada kegiatan eksplorasi; dan (4) Reklamasi dan pascatambang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan terhadap lahan terganggu pada kegiatan pertambangan dengan sistem dan metode: a. penambangan terbuka; dan b. penambangan bawah tanah.
- ¹⁴⁾ Perhitungan yang dilakukan oleh perusahaan sehingga tidak menutup lobang bekas tambangnya sangat sederhana. Perusahaan ketika membandingkan antara biaya untuk mereklamasi lobang bekas tambang dengan dana reklamasi yang dititipkan perusahaan pada pemerintah, ternyata biaya mereklamasi lebih banyak daripada dana reklamasi yang dititipkan itu. Dengan pertimbangan itu, perusahaan lebih baik tidak mereklamasinya dan dana jaminan reklamasi dibiarkan mengendap pada kas pemerintah. Kalaupun ada reklamasi, luasnya tidak lebih 10 persen dari luas kawasan yang sudah dibongkar sekedar pencitraan pada pemerintah (Siburian 2012, 84).
- ¹⁵⁾ Informasi diperoleh berdasarkan pengakuan masyarakat di Kelurahan Seluang.
- ¹⁶⁾ Produksi padi di Kalimantan Timur pada 2010 baru mencapai 341.627 ton, sementara kebutuhan konsumsi padinya mencapai 401.216 ton. Untuk memenuhi

kebutuhan beras tersebut, Kalimantan Timur masih harus mendatangkannya dari Jawa dan Sulawesi sekitar 59.589 ton per tahun. Kendati produksi padi belum sanggup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kalimantan Timur, di sisi lain sudah terjadi penghilangan sumberdaya air di provinsi ini. Sungai Sambaja adalah contoh sungai yang hilang karena ditimbun oleh aktivitas tambang batubara yang ada di sekitarnya. Sungai yang berada di Kabupaten Kutai Kartanegara ini memang tidak begitu besar tetapi manfaatnya bagi usaha pertanian yang ada di sana luar biasa. Sungai Sambaja ini sebelum menghilang atau dihilangkan akibat aktivitas pertambangan batubara dimanfaatkan petani untuk mengairi lahan pertanian.

- ¹⁶⁾ (Jatam 2011 dikutip Siburian 2012).
- ¹⁷⁾ Masih di Kabupaten Kutai Kartanegara, pada 2010 saja, sekitar 10.000 ha lahan pertanian berubah menjadi areal pertambangan (Siburian 2012).
- ¹⁸⁾ Isu strategis lain dalam melaksanakan pembangunan di Kalimantan Timur sesuai dengan RPJMD 2009 – 2013 adalah Keterbatasan Akses Permodalan; Reformasi birokrasi/Pelayanan Publik, Degradasi Mutu Lingkungan, Daya Saing dan Iklim Investasi; Pendidikan dan Pelayanan Kesehatan, Infrastruktur; dan Pembangunan Perbatasan, Pedalaman dan Daerah Tertinggal. Selanjutnya 10 isu strategis ini, dalam RPJMD 2009 – 2013 menjadi sepuluh Prioritas Pembangunan Kalimantan Timur.
- ¹⁹⁾ Data Base Ekonomi Provinsi Kalimantan Timur dalam bentuk *Power Point*, Januari 2010, diperoleh dari Kantor Bappeda Provinsi Kalimantan Timur.
- ²⁰⁾ Paradok seperti ini umum terjadi antara kawasan pertambangan dengan permukiman masyarakat di sekitarnya. Karyawan PT Inco di Soroako, Sulawesi Selatan, misalnya, mereka menikmati suplai listrik gratis, sementara masyarakat harus mengeluarkan uang untuk memperoleh pelayanan listrik dari PLN (Perusahaan Listrik Negara) (Sangaji 2002: 150).
- ²¹⁾ Memang tidak jaminan kalau sumberdaya listrik ada di sekitar desa secara otomatis desa tersebut memperoleh aliran listrik, karena institusi yang memproduksi listrik berbeda dengan institusi yang mendistribusikannya. Contoh, energi listrik yang dihasilkan oleh PLTA Renun di Kecamatan Silahisabungan, Kabupaten Dairi terlebih dahulu disalurkan ke unit pengaturan beban (UPB) induk di Berastagi, Kabupaten Tanah Karo dan Sidikalang, Kabupaten Dairi. Kedua UPB inilah yang kemudian mendistribusikan energi listrik kepada para konsumen baik listrik untuk kebutuhan perkantoran, industri, maupun rumah tangga. Oleh karena tugas dari pembangkit ini hanya untuk membangkitkan energi listrik saja, maka kebutuhan listrik

untuk lokasi PLTA Renun yang ada di Desa Silalahi I, tepian Danau Toba ini tidak bersumber dari PLTA itu sendiri melainkan disuplai dari UPB (Siburian 2010).

²² Sektor lain yang ada pada MP3EI itu adalah pertanian, energi, industri, kelautan, pariwisata, dan telematika, serta pengembangan kawasan strategis.

²³ Kegiatan ekonomi lain itu adalah: perikanan, pariwisata, pertanian-pangan, Jabodetabek Area, KSN Selat Sunda, peralatan transportasi, telematika, perkapalan, tekstil, makanan-minuman, besi baja, Alutsista, kelapa sawit, karet, kakao, peternakan, perkayuan, minyak dan gas, batubara, nikel, tembaga, bauksit (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian 2011, 22).

²⁴ Menurut data yang dikeluarkan oleh Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD) Kabupaten Kutai Kartanegara, sekitar 350 rumah dan 500 kepala keluarga yang mengalami dampak banjir di Kelurahan Sungai Seluang dan Kelurahan Wonotirto, Kecamatan Samboja pada hari Jumat, 6 Juli 2012 (<http://www.korankaltim.com/>).

²⁵ Serangkaian korban jiwa pada bekas galian tambang di Kalimantan Timur antara lain; pada 7 Juli 2011, tiga bocah ditemukan meninggal di lobang bekas galian tambang batubara milik PT Himco Coal, yang berlokasi di Kelurahan Sambutan, Samarinda. Kemudian,

pada tanggal 24 Desember 2011 lobang galian bekas tambang kembali merenggut 2(dua) nyawa bocah bernama Emalia Raya Dinata (5 tahun) dan Reza Saputra (6 tahun) di lobang bekas tambang PT Panca Prima Mining berlokasi di Sambutan, Samarinda.

²⁶ Sektor kelistrikan merupakan pengguna batubara terbesar di dalam negeri.

²⁷ Adapun negara tujuan utama ekspor batubara Indonesia adalah Jepang, Cina, India, Korea Selatan, dan beberapa negara ASEAN (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian 2011: 100).

²⁸ Pada awalnya, Indonesia merupakan salah satu negara pengekspor minyak bumi sehingga menjadi salah satu anggota OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*), yaitu organisasi dunia bagi negara-negara pengekspor minyak bumi. Indonesia menjadi anggota organisasi yang didirikan pada tanggal 14 September 1960 di Bagdad, Irak ini sejak Desember 1962 sampai Mei 2008. Namun sejak tahun 2008, Indonesia dengan terpaksa harus keluar dari organisasi itu karena dalam kenyataan, sejak tahun 2013 Indonesia bukan lagi sebagai eksportir tetapi sudah menjadi importir minyak atau *net importer* dan tidak mampu memenuhi kuota produksi yang telah ditetapkan oleh organisasi itu.

Kondisi Kemiskinan Petani dan Upaya Penanggulangannya

Poor Peasant Condition and Its Prevention Effort

Warto

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS) Kementerian Sosial RI
Yogyakarta, Jl. Kesejahteraan Sosial No. 1 Nitipuran Yogyakarta Telp. (0274) 377265. Email: wartos63@yahoo.com.
Diterima 23 April 2014, Direvisi 22 Oktober 2014, Disetujui 5 Januari 2015.

Abstract

This research is done to reveal economic, social, and cultural of poor peasant community, also to reveal the causal factors of poverty in Bantul Regency rural area and its strategy to prevent. The research takes place in Dlingo and Pajangan district that based on the consideration the area inhabited by poor peasants. Data are gathered through guided interview, observation, documentary analyses, and analyzed through qualitative-descriptive technique. The result shows that the poverty is not just because of economic aspect, but cultural and social aspect of local community. The prevention effort needs strategy, some of those are coordinated program implementation from its competent parties, not just a responsible of local government, but needs commitment of corporation, non-government organization committed to poverty, and the community.

Keywords: *Poverty Prevention; Poor Commuinty; Rural Area*

Abstrak

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan mengungkap kondisi kehidupan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat tani. Di samping itu, juga mengungkap faktor penyebab kemiskinan di perdesaan dan strategi upaya penanggulangannya. Penelitian dilakukan di perdesaan Kabupaten Bantul dengan fokus daerah penelitian di Kecamatan Dlingo dan Pajangan, atas dasar pertimbangan masyarakat setempat sebagian besar bermatapencaharian sebagai petani. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara berpanduan, observasi, dan telaah dokumentasi. Data dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa kemiskinan petani/buruh tani tidak hanya menyangkut keadaan ekonomi, tetapi juga menyangkut aspek sosial dan budaya masyarakat setempat. Upaya penanggulangan kemiskinan petani perdesaan diperlukan suatu strategi, di antaranya adanya keterpaduan pelaksanaan program dari sejumlah pihak berkompeten, serta tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, tetapi juga perlu keterlibatan dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat (LSM) peduli kemiskinan, dan masyarakat itu sendiri.

Kata Kunci: *Kemiskinan; Petani; Penanggulangan Kemiskinan; Perdesaan*

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara agraris memiliki lahan pertanian relatif luas yang tersebar di 67.439 desa. Dengan demikian, sebagian besar penduduk masih bertempat tinggal di kawasan perdesaan yang matapencahariannya bergantung pada sumberdaya lahan pertanian dengan pekerjaan pokok sebagai petani. Petani adalah penduduk yang memiliki lahan pertanian dan memperoleh penghasilan (nafkah) dari bekerja mengolah lahan milik sendiri. Buruh tani adalah mereka yang sama sekali tidak mempunyai lahan pertanian (sawah atau ladang), dan men-

cari penghasilan (nafkah) dengan bekerja pada usaha tani milik orang lain. Sebagai negara yang mempunyai wilayah relatif luas dengan lahan pertanian cukup menjanjikan, semestinya penduduk (baca: petani) yang tinggal di perdesaan dapat hidup makmur dan sejahtera. Akan tetapi pada kenyataannya belum ber kondisi demikian, karena sebagian besar masyarakat yang bermukim di perdesaan khususnya para petani/buruh tani masih banyak yang miskin. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas, 2010) mencatat, bahwa penduduk seluruhnya sebanyak 237.641.326 jiwa, dari jumlah penduduk

tersebut yang miskin mencapai 31.023.400 jiwa (13,33 persen), dan diantara penduduk yang miskin tersebut sebanyak 19.925.600 jiwa (16,50 persen) bermukim di perdesaan yang sebagian bermatapencaharian sebagai petani.

Kenyataan ini diperparah oleh “*gonjanganjng*” krisis ekonomi dan keuangan berkepanjangan, yang mengakibatkan petani di perdesaan semakin miskin dan bertambah berat dalam berupaya mencapai kesejahteraan keluarga. Kondisi yang ironis, suatu negara yang memiliki sumberdaya alam perdesaan dengan lahan pertanian sangat subur, tetapi warga masyarakat petaninya mengalami kemiskinan. Kemiskinan, adalah suatu kondisi yang menggambarkan ketidakmampuan seseorang baik sebagai individu maupun kelompok untuk memenuhi hak dasar secara layak, dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat (Kementerian Sosial, 2011: 13). Mengacu pengertian tersebut, kemiskinan dapat dimaknai sebagai suatu kondisi tidak terpenuhinya berbagai kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, perumahan dan kesehatan, serta kekurangan perihailain yang menyangkut kualitas hidup manusia. Selain itu, kemiskinan juga dapat dimaknai tiadanya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan yang merupakan aspek penting bagi si miskin untuk keluar dan terentaskan dari jurang kemiskinan. Masalah kemiskinan menurut Murdiyanto (2010: 7-8) dapat dipahami dari tiga pengertian. Pertama, kemiskinan dipahami sebagai situasi kelangkaan barang dan pelayanan dasar, dalam arti kekurangan materi mencakup kebutuhan sehari-hari seperti sandang, pangan, perumahan, dan pelayanan kesehatan. Kedua, kemiskinan dipahami sebagai tidak terpenuhinya kebutuhan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat, termasuk pendidikan dan informasi. Ketiga, dipahami sebagai kurangnya penghasilan dan kekayaan yang memadai.

Salah satu penyebab kemiskinan di perdesaan adalah belum optimalnya pendayagunaan sumberdaya lahan pertanian. Pada sisi lain banyak lahan pertanian di perdesaan yang terbengkelai, karena kurang bahkan tidak diminati oleh

generasi muda yang seharusnya mengembangkan teknologi pertanian. Sementara sebagian generasi tua hanya mengandalkan usaha bertani secara tradisional, yang dilakukan turun-temurun dengan peralatan seadanya. Kondisi sebagaimana dikemukakan, pada gilirannya mengakibatkan kehidupan warga masyarakat di pelosok perdesaan mengalami keterbelakangan baik secara ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, dan kesehatan, khususnya mereka yang bermatapencaharian sebagai petani/buruh tani semakin mengalami kemiskinan. Kemiskinan yang dialami petani di pelosok perdesaan merupakan permasalahan sosial dengan dimensi sangat kompleks, sehingga upaya penanggulangannya memerlukan strategi secara komprehensif. Langkah awal yang perlu dilakukan adalah mengidentifikasi latar belakang penyebab kemiskinan yang dialami petani di perdesaan, sebagai pijakan untuk menetapkan strategi penanggulangan.

Kajian ini dilakukan dengan permasalahan bagaimana kondisi kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya, serta penyebab kemiskinan masyarakat petani di perdesaan. Tujuan kajian ini adalah menelaah kondisi kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat tani di perdesaan, serta penyebab terjadinya kemiskinan dalam rangka memberi strategi upaya penanggulangan kemiskinan di perdesaan. Hasil kajian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan pihak berkompeten khususnya Kementerian Sosial dalam merumuskan kebijakan berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan di perdesaan.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode fenomenologi, bertujuan untuk membangun hubungan baru melalui pengalaman orisinal agar dapat menjelaskan makna-makna yang ada di dalam jalinan pengalaman itu sendiri (Raingruber, 2008: 87). Variasi yang diteliti adalah fenomena nyata yang terjadi pada saat peneliti berada di lokasi kajian. Peneliti selanjutnya menyajikan hasil temuan di lapangan secara apa adanya, berkaitan dengan pengalaman kemiskinan para

petani/buruh tani dan pengalaman upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan di jajaran Pemerintah Kabupaten Bantul (aparatur bappeda, dinas sosial, dinas pendidikan, dinas tenaga kerja, serta dinas perindustrian, perdagangan, dan koperasi).

Daerah penelitian adalah Kabupaten Bantul dengan *setting* lokasi Kecamatan Dlingo dan Pajangan. Dipilihnya dua kecamatan sebagai lokasi penelitian atas pertimbangan berikut. Berdasarkan *database* Bappeda Kabupaten Bantul 2013, di wilayah tersebut masih terdapat 15 desa tertinggal dan satu desa sangat tertinggal. Kecamatan Dlingo terdiri dari enam desa, empat diantaranya termasuk desa tertinggal, sedangkan Kecamatan Pajangan meliputi tiga desa, dua diantaranya merupakan desa tertinggal. Di samping pertimbangan tersebut, dari 9.264 jiwa penduduk miskin di Kabupaten Bantul yang bermatapencaharian sebagai petani, 1.267 jiwa adalah warga Kecamatan Dlingo dan 1.031 jiwa warga Kecamatan Pajangan. Sumber data adalah informan yang ditentukan secara *purposive*, yakni para pemangku kepentingan dan perwakilan petani yang dipandang memahami dan mampu menjelaskan informasi terkait kondisi kemiskinan, penyebab kemiskinan, dan kebijakan upaya penanggulangan kemiskinan petani di lokasi kajian.

Secara rinci informan meliputi: Pertama, aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul yang berkompeten menangani masalah kemiskinan terdiri dari aparat bappeda, dinas sosial, dinas pendidikan, dinas tenaga kerja, serta dinas perindustrian, perdagangan dan koperasi. Kedua, aparat Kecamatan/Kepala Seksi Kesejahteraan Rakyat. Ketiga, aparat desa/kepala bagian kesejahteraan rakyat. Keempat, ketua kelompok tani. Kelima, petani dan buruh tani. Pengumpulan data dilakukan menggunakan tiga teknik: Pertama, wawancara berpanduan untuk menggali informasi secara mendalam tentang kondisi kemiskinan petani/buruh tani, faktor penyebab, dan upaya penanggulangannya. Kedua, observasi langsung di lokasi kajian untuk menelusuri data dan informasi guna memperoleh gambaran

situasi dan kondisi aktual daerah yang menjadi lokasi penelitian, dan ketiga telaah dokumen, yakni mempelajari semua catatan atau dokumen yang relevan dan data lapangan yang mendukung tujuan penelitian. Data yang berhasil dihimpun dianalisa secara deskriptif kualitatif.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan: Kondisi Kemiskinan dan Upaya Penanggulangan

Gambaran Umum Kabupaten Bantul. Bantul merupakan salah satu kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta yang berada di bagian selatan, sebelah utara berbatasan dengan Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, timur dengan Kabupaten Gunungkidul, barat dengan Kabupaten Kulonprogo, dan selatan berbatasan dengan garis pantai Samudera Hindia. Secara fisiografi wilayah kabupaten tersebut dapat dikategorikan menjadi empat kondisi daerah: Bagian timur, merupakan perbukitan berlereng terjal dengan dominasi kemiringan curam (>70 persen), berketinggian mencapai 400 meter dari permukaan laut. Daerah ini relatif kurang subur meliputi sebagian wilayah Kecamatan Piyungan, Pleret, Imogiri, Pundong, Kretek, dan seluruh wilayah Kecamatan Dlingo. Bagian selatan, merupakan dataran gesik dan gumuk pasir bergelombang yang cukup subur meliputi sebagian wilayah Kecamatan Kretek, Sanden, dan Srandakan. Bagian tengah, merupakan dataran rendah sangat subur karena endapan material vulkanik Gunung Merapi, meliputi seluruh wilayah Kecamatan Banguntapan, Sewon, Jetis, Bantul, Bambanglipuro, dan Kecamatan Pandak. Bagian barat, merupakan perbukitan rendah dan tandus dengan kemiringan landai sampai curam berketinggian ± 150 meter dari permukaan laut, meliputi sebagian wilayah Kecamatan Sedayu, Kasihan, dan Kecamatan Pajangan.

Wilayah kabupaten tersebut seluas 506,86 km² (15,91 persen) dari luas wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, yang secara administrasi dibagi menjadi 17 kecamatan, 75 desa, 933 dusun, dan 5.656 RT. Menurut catatan Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul (2013), keberadaan wilayah tersebut digunakan

untuk lahan bukan pertanian seluas 21.074 ha (42,99 persen), lahan pertanian mencakup untuk persawahan 15.482 ha (30,49 persen), dan untuk perladangan dan pategalan 14.129 ha (26,52 persen).

Kabupaten Bantul pada tahun 2013 berpenduduk sebanyak 930.276 jiwa, yang terdiri dari 465.296 lelaki 469.669 perempuan, serta terkelompokan kedalam 276.804 kepala keluarga (BPS Kabupaten Bantul, 2013). Dilihat laju pertumbuhannya dari tahun 2012-2013 sebesar 1,27 persen, lebih tinggi jika dibandingkan laju pertumbuhan penduduk pada tahun 2011-2012 yang hanya sebesar 1,07 persen. Dengan demikian, selama tahun 2013 di Kabupaten ini terjadi pertumbuhan penduduk yang lebih pesat dibanding tahun sebelumnya.

Mengenai kondisi kesejahteraan sosialnya, mengacu BPS Kabupaten Bantul (2014) penduduk di wilayah tersebut dapat digambarkan; dari total jumlah keluarga sebanyak 276.804 KK (930.276 jiwa), sebagian yakni sejumlah 39.424 KK (122.021 jiwa) termasuk dalam kondisi miskin. Penduduk sebanyak 122.021 jiwa yang berkondisi miskin tersebut ternyata 9.264 jiwa diantaranya bermatapencarian sebagai petani dan buruh tani. Kondisi tersebut senada penegasan oleh Tyas Eko Raharjo (2013: 140), dengan menyatakan bahwa kemiskinan di Indonesia sebagian besar terjadi pada masyarakat perdesaan, mereka hanya menggantungkan penghasilan pada kegiatan pertanian.

Penyebab Kemiskinan Petani di Perdesaan: Dalam pengumpulan data di lapangan, ditemukan banyak faktor yang menyebabkan para petani tradisional di perdesaan dalam kondisi miskin, salah satunya faktor keadaan alam. Penyebab ini senada hasil kajian evaluasi revitalisasi pertanian dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani yang dilakukan Bappenas pada tahun 2010, dengan menyebutkan bahwa kemiskinan petani di Indonesia terjadi karena dua keadaan yaitu kemiskinan secara alami dan kemiskinan karena ulah manusia. Kemiskinan secara alami terjadi akibat keterbatasan sumberdaya alam seperti lahan pertanian gersang dan tandus, musim yang

tidak bersahabat, atau akibat terjadinya suatu bencana alam.

Permasalahan sosial kemiskinan yang dialami para petani/buruh tani di perdesaan lokasi kajian karena faktor alam berupa, kondisi lahan pertanian (sawah) yang kurang subur dan sistem pengairan yang masih bersifat tadah hujan. Selain itu, kemiskinan petani di daerah tersebut terjadi karena faktor anomali cuaca yang seringkali mengakibatkan kegagalan panen. Sebagaimana dialami oleh ketua Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) setempat Sujarwo dengan menyatakan, bahwa kekeringan dan kegagalan panen palawija dan panen padi di daerah ini sering disebabkan faktor anomali iklim, yang akibatnya dirasakan cukup berat oleh para petani. Petani sebenarnya sudah melakukan perhitungan secara matang, tetapi faktor alam tersebut seringkali sulit diprediksi. Menurut penuturan informan ini, akibat faktor anomali cuaca tersebut potensi lahan pertanian di desa lokasi kajian seluas 59 hektar, tahun 2014 ini hanya dapat ditanami padi seluas 27 hektar. Kondisi ini mengakibatkan terjadinya penurunan produksi padi secara signifikan. Dengan keadaan alam (lahan tandus) ditambah seringnya terjadi anomali cuaca, para petani/buruh tani di perdesaan ini sering mengalami musim paceklik akibat gagal panen. Kondisi ketidakpastian panen inilah yang membuat para petani/buruh tani di perdesaan ini senantiasa berada dalam jurang dan lingkaran kemiskinan.

Merujuk Edi Suharto (2009: 67), salah satu penyebab kemiskinan adalah faktor individual berkaitan dengan aspek patologis termasuk kondisi fisik dan psikologis si miskin seperti perilaku, pilihan, dan kemampuan. Apabila mengacu pendapat tersebut maka faktor individual penyebab kemiskinan petani di perdesaan lokasi kajian berupa rendahnya kemampuan atau kualitas sumberdaya manusia. Hasil penggalan data melalui wawancara didukung studi dokumentasi menunjukkan, bahwa para petani dan buruh tani tradisional yang menjadi anggota Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Tani Makmur yang terdiri 70 orang, ternyata sebagian besar yakni 56 orang (80 persen) berpendidikan SD dan SLTP,

dan hanya 14 orang (20 persen) yang berpendidikan SLTA. Menurut pengakuan informan, mereka belum menguasai teknologi pertanian, bahkan tingkat pendidikan para petani/buruh tani ini berbanding sejajar dengan teknologi lokal yang mereka hasilkan, baik teknologi di bidang bercocok tanam, bidang pengelolaan dan pengawetan hasil pertanian, maupun teknologi pemasaran produksi pertanian, yang sebenarnya hal tersebut sangat diperlukan untuk meningkatkan penghasilan mereka. Rendahnya kualitas sumberdaya petani yang dapat dilihat dari minimalnya tingkat pendidikan dan tingkat penguasaan teknologi, mengakibatkan mereka hanya mampu bercocok tanam dengan cara tradisional yang menurut Badudu (1994: 531) adalah mengolah lahan pertanian dengan cara yang sudah menjadi kebiasaan dan dilakukan secara turun temurun dari dahulu sampai sekarang, sehingga cenderung mengalami kesulitan untuk terentaskan dari kondisi miskin. Petani ataupun buruh tani ini bekerja dengan bersusah payah di sawah atau ladang sebenarnya mempunyai keinginan dan harapan untuk meningkatkan ekonomi keluarga guna memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Akan tetapi dalam kenyataannya, diantara mereka masih belum mampu mencapai kesejahteraan. Sebagian petani/buruh tani di daerah ini bahkan mengalami keterpurukan karena minimnya pengetahuan mengelola bidang pertanian dan kurangnya keterampilan bercocok tanam.

Faktor kultural yang menurut Edi Suharto (2009: 67) merujuk pada konsep budaya kemiskinan yang menyangkut mentalitas atau kebiasaan hidup seperti malas, menyerah pada nasib (fatalisme), tidak memiliki etos kerja, dan tidak berjiwa wirausaha, juga merupakan pendorong terjadinya kemiskinan petani dan buruh tani di daerah ini. Kebiasaan kurang baik berupa perilaku malas berusaha, sebagian berperilaku boros, dan ada pula yang bersikap pasrah, yang telah menjadi pola hidup para petani/buruh tani di perdesaan lokasi kajian, juga merupakan salah satu penyebab mereka kesulitan untuk keluar dari kondisi miskin. Dalam wawancara diperoleh informasi, bahwa di

antara mereka yang malas berusaha ini mengaku tidak cukup memiliki keterampilan pendukung untuk melakukan usaha. Selain tidak mempunyai modal uang, mereka juga belum terbiasa bekerja menjalankan usaha berdagang misalnya, karena yang dilakukan semenjak masih kanak-kanak adalah bekerja di kebun atau di sawah. Petani yang memiliki kebiasaan hidup boros mengaku bahwa perilaku hidup boros ini mereka lakukan semata-mata karena tuntutan anak, yang dari waktu ke waktu selalu minta kesenangannya untuk dicukupi. Sementara mereka yang berpola hidup pasrah mengaku bahwa sikap hidup tersebut mereka lakukan bukan tanpa alasan. Para petani/buruh tani kelompok ini mengemukakan, bahwa bersikap hidup pasrah ini mereka lakukan dengan berdasarkan filosofi yang diwariskan para leluhurnya, yakni sikap hidup "*nrimo ing pandum*" (menerima apa dan seberapa rejeki yang diberikan oleh Tuhan). Akan tetapi setelah peneliti cermati melalui konfirmasi dengan informan lain, ternyata mereka ini memaknai filosofi tersebut secara salah pengertian. Makna sejatinya adalah, bahwa manusia sebaiknya ikhlas menerima sebarang rejeki yang dikasikan Tuhan, setelah yang bersangkutan berdoa dan berupaya secara maksimal.

Pemasaran hasil pertanian. Karena keseharian petani dan buruh tani pada umumnya bertempat tinggal di daerah pelosok pedesaan dan relatif jauh dari perkotaan dengan keterbatasan prasarana dan sarana transportasi, mereka biasanya mengalami kesulitan mobilitas dalam memasarkan hasil pertanian. Kondisi ini berakibat para petani terpaksa menjual berbagai hasil pertanian kepada para tengkulak yang tidak memiliki posisi tawar, sehingga menjual hasil panen dengan harga relatif murah dan jauh dari kelayakan harga pasar.

Faktor struktural yang menurut Edi Suharto (2009: 68) berupa penyebab kemiskinan yang merujuk pada sistem tidak adil, tidak sensitif, dan tidak asesibel, juga memicu terjadinya kemiskinan petani dan buruh tani di daerah ini. Dalam hal ini menyangkut program pemerintah yang belum sepenuhnya berpihak pada petani.

Sebagai contoh konkrit adalah sistem ekonomi liberalisme yang diterapkan pemerintah selama ini telah mengakibatkan para petani/buruh tani di perdesaan selalu terjatuh dalam sistem perekonomian, dan mengalami kesulitan untuk keluar dari jurang dan lingkaran kemiskinan. Menurut penuturan informan, kenaikan harga pupuk organik dirasa cukup memberatkan mereka dalam upaya mengembangkan usaha bertani baik melalui tanaman *palawija* (ubi-ubian) maupun tanaman padi. Karena ketergantungan para petani pada pupuk organik, maka tingginya harga pupuk ini merupakan “momok” bagi mereka. Selain itu, kecenderungan kenaikan harga bahan bakar minyak memicu naiknya berbagai kebutuhan pokok keseharian, dan menambah beban hidup para petani/buruh tani, hal ini menjadikan mereka terus mengalami kesulitan untuk dapat terentaskan dari kondisi kemiskinan. Di samping itu, kemiskinan secara struktural tersebut juga terjadi pada masyarakat petani di pelosok perdesaan, karena selama ini peran pemerintah belum optimal dalam mengembangkan potensi agraris. Bahkan sebaliknya, sejumlah lahan pertanian yang subur di berbagai daerah semakin berkurang akibat jatuh dan dikuasai oleh pihak pengembang untuk “menghabisi” keberadaan para petani tradisional di perdesaan.

Upaya Penanggulangan Kemiskinan Petani di Perdesaan: Upaya penanggulangan kemiskinan petani/buruh tani memerlukan strategi. Strategi merupakan cara atau kiat yang dilakukan baik oleh perorangan maupun kelompok untuk mengubah suatu kondisi yang kurang menguntungkan ke arah keadaan lebih baik sesuai yang diinginkan. Menurut Louis Johnson (dalam Abas Basuni, dkk. 2011: 35), bahwa strategi merupakan suatu pendekatan dan cara yang dilakukan baik oleh seseorang maupun kelompok untuk melakukan perubahan suatu situasi, dan di dalam strategi berisi peran dan tugas yang harus dilaksanakan. Sementara Trapman dan Erlis (dalam Ellen Netting 2011: 47) menyatakan, bahwa strategi merupakan suatu usaha yang disetujui untuk mempengaruhi orang

atau sistem yang dikembangkan dengan suatu tujuan yang pelaku harapkan.

Berdasar kedua definisi di atas dapat ditegaskan, bahwa strategi merupakan cara yang dirumuskan dengan langkah tertentu untuk melakukan suatu perubahan perseorangan ataupun kelompok masyarakat sesuai dengan keinginan yang diharapkan pelaku untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Dengan demikian, strategi mengandung inti suatu kiat yang disusun dengan metode dan teknik tertentu secara sistematis untuk menanggulangi suatu permasalahan sosial. Mengacu uraian tersebut yang disesuaikan dengan konteks kajian ini, strategi merupakan upaya yang dilakukan secara sistematis dengan menggunakan metode, teknik, dan langkah-langkah tertentu untuk menanggulangi permasalahan sosial kemiskinan petani di perdesaan, agar meningkatkan kesejahteraan sosialnya. Petani yang telah berkehidupan sejahtera tentu memiliki kemandirian yakni mampu berusaha sendiri, kreatif, bekerja keras, dan kompetitif dalam melakukan usaha tani (Abdul Farid, 2008: 218).

Mengacu faktor penyebab dan kondisi kemiskinan petani/buruh tani di Kabupaten Bantul terutama yang tinggal di pelosok perdesaan, maka permasalahan sosial tersebut perlu mendapat perhatian secara serius dengan strategi penanganan secara tepat dari berbagai pihak berkompeten. Data pengamatan menunjukkan, bahwa petani tradisional dan buruh tani terlebih yang menggantungkan sawah tadah hujan atau lahan pategalan cenderung mengalami berbagai tekanan ekonomi relatif lebih berat dibanding petani penggarap lahan sawah beririgasi. Sementara dalam wawancara diperoleh data, bahwa ternyata berbagai aspek lokal daerah kajian seperti sumberdaya alam, manusia, serta sumberdaya sosial, ekonomi, dan budaya juga cenderung mempengaruhi kondisi kemiskinan petani dan buruh tani di pelosok perdesaan setempat. Dengan demikian, kemiskinan petani di pelosok perdesaan merupakan permasalahan sosial yang memerlukan model penanganan secara tepat dari berbagai pihak berkompeten.

Hasil pengumpulan data melalui wawancara terhadap jajaran pemangku kepentingan di Kabupaten Bantul, meliputi aparat Bappeda, Dinas Pertanian, Dinas Pendidikan, Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi, serta aparat Dinas Sosial, diperoleh temuan tentang strategi upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan SKPD tersebut. Beberapa permasalahan sosial kemiskinan dan upaya penanggulangan yang dilakukan terhadap keberadaan petani/buruh tani miskin di daerah perdesaan ternyata mencakup banyak aspek. Berkait dengan belum optimalnya pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan, maka kebijakan dan pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan dan pembinaan para petani/buruh tani dilakukan secara berintegrasi diantara lembaga berkompeten dengan beberapa upaya.

Pertama, Pemerintah Daerah Bantul telah mendorong secara bertahap dirumuskannya format pembangunan di tingkat kabupaten yang sebagian besar wilayahnya berupa kawasan perdesaan. Format pembangunan tersebut kedepan senantiasa diarahkan pada pengembangan sektor pertanian dan peningkatan kesejahteraan sosial petani miskin. Kedua, pemerintah daerah setempat juga telah berusaha mengoptimalkan upaya koordinasi dan sinkronisasi dengan menyinergikan antarunit kerja khususnya di internal instansi dalam lingkungan dinas pertanian. Upaya koordinasi juga telah dilakukan secara lintas kedinasan diantaranya dengan Bappeda, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, dan Koperasi, bahkan antarpelaksana pengembang kawasan perdesaan dan masyarakat petani/buruh tani. Upaya koordinasi tersebut sesuai pandangan Edi Suharto (2007: XI) yang menyatakan, bahwa penyelenggaraan pelayanan sosial tetap melibatkan berbagai pihak mulai dari pemerintah, sektor swasta hingga masyarakat. Keterlibatan pemerintah penting, namun dalam praktik dan pelaksanaan operasionalnya pembangunan kesejahteraan sosial dilaksanakan secara bersama-sama oleh beragam pihak (*stakeholders*). Ketiga, pemerintah daerah selama ini juga terus mendorong SKPD terkait dan pemerintah kecamatan/desa

agar senantiasa merumuskan kebijakan yang diarahkan pada pembangunan prasarana dan sarana pertanian kawasan perdesaan, serta penyuluhan dan bimbingan sosial masyarakat petani secara terpadu dan berkesinambungan.

Sehubungan dengan usaha menjaga produk pertanian (hasil panen) agar kegiatan sosial perekonomian masyarakat petani di perdesaan tetap berlangsung dan mampu meningkatkan kesejahteraan keluarga, Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul telah melakukan sejumlah upaya. Pertama, Dinas Pertanian secara intensif terus melakukan penyuluhan dan bimbingan sosial dalam rangka meningkatkan kemampuan dan keterampilan petani dalam bercocok tanam, serta pemberian prasarana dan sarana untuk bertani secara memadai. Sarana pendukung yang dibantukan juga telah disesuaikan dengan kondisi lahan (sawah pengairan atau pategalan), ramah lingkungan, dan mudah digunakan petani. Kedua, Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul juga telah berupaya meningkatkan komunikasi dan akses petani untuk mendapatkan layanan dari dinas pertanian seperti penyuluhan pertanian, bantuan pupuk dan benih, serta diklat di bidang pertanian. Ketiga, pemberian bimbingan keterampilan dalam mengelola dan menjaga kesinambungan alam utamanya pelestarian lahan pertanian dengan berbagai upaya secara konstruktif dan berkelanjutan, misalnya pelatihan budidaya hutan rakyat dan pembuatan pupuk non organik.

Permasalahan sosial yang dialami petani miskin juga berupa keterisolasian dan kepelosokan wilayah perdesaan serta minimalnya prasarana dan sarana transportasi. Keadaan seperti itu tentu menyulitkan mobilitas masyarakat petani, menjadi kendala penjualan hasil pertanian, ataupun masuknya bahan kebutuhan pokok keseharian penduduk, yang akhirnya mengakibatkan terhambatnya perkembangan sosial serta tumbuhnya perekonomian dan budaya setempat. Kondisi buruk tersebut telah diperhatikan secara serius oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dengan beberapa upaya yang dilakukan. Pertama, terus diupayakan pembangunan

prasarana dan sarana perekonomian seperti jalan beraspal, pengoperasian sarana transportasi, pasar desa, optimalisasi peran bank perkreditan dan koperasi unit desa (KUD) serta berbagai fasilitas pendukung lain. Kedua, pembangunan sejumlah pusat komunikasi dan informasi seperti optimalisasi fungsi kantor pos, jaringan telepon, jaringan internet, serta jaringan siaran televisi dan radio, juga fasilitas pendukung lain yang diperlukan masyarakat perdesaan khususnya petani.

Permasalahan sosial klasik yang dialami petani/buruh tani miskin juga berkaitan dengan keterbatasan permodalan. Modal terbatas tersebut mengakibatkan petani mengalami kesulitan untuk melakukan usaha lain di luar bidang pertanian. Oleh karena itu, pemerintah daerah setempat melakukan beberapa upaya penanggulangan. Pertama, pengadaan sekaligus pengembangan sejumlah lembaga keuangan mikro seperti bank perkreditan, koperasi unit desa (KUD), dan BMT yang terus didorong untuk senantiasa berpihak pada petani melalui pemberian pinjaman jangka panjang dengan bunga yang relatif rendah. Kedua, pengadaan dan bantuan peralatan pertanian yang dimanfaatkan petani secara kolektif seperti *handtractor*, tabung pompa penyemprotan hama tanaman, mesin pompa air, dan alat tepatguna perontok padi dengan pengelolaan secara bersama. Ketiga, pembentukan dan pengembangan usaha bersama yang diarahkan pada pembentukan kelompok usaha bersama (Kube) ataupun pendirian koperasi petani lokal berbadan hukum, yang diharapkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan keseharian para petani. Keempat, dinas koperasi secara terus menerus telah berusaha membudayakan sikap hidup hemat dan suka menabung pada masyarakat petani sekaligus mengikis perilaku pemborosan.

Data di lapangan menunjukkan, adanya eksploitasi perekonomian berupa sistem “*ijon*” yang sering dilakukan oleh pemilik modal terhadap petani miskin. Dalam menanggulangi permasalahan sosial tersebut, beberapa upaya juga telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Bantul. Pertama, dengan pemberian bantuan

untuk meringankan beban pinjaman bagi sejumlah petani yang terjatut utang-piutang. Kedua, memberikan penyuluhan melalui temu warga tani, dalam rangka pembinaan sistem jual beli hasil pertanian yang berkeadilan sosial berlandaskan semangat pasal 33 UUD 1945. Ketiga, meningkatkan fungsi dan peran lembaga perekonomian lokal seperti bank perkreditan, Lembaga Keuangan Mikro (LKM), KUD Tani, koperasi warga setempat, dan pasar tradisional tempat jual beli hasil panen.

Berkait dengan minimalnya penghasilan petani tradisional dan buruh tani yang mengakibatkan mereka kesulitan untuk mencapai tingkat kesejahteraan, telah dilakukan beberapa upaya yang ditempuh sejumlah pihak berkompeten. Pertama, pihak dinas perindustrian dan perdagangan telah melakukan bimbingan keterampilan home industri sebagai alternatif petani/buruh tani memperoleh penghasilan tambahan. Kedua, dinas pertanian telah mengembangkan budidaya tanaman pangan seperti sayur mayur, ubi-ubian, dan buah-buahan yang laku jual untuk menambah penghasilan petani. Di samping itu, dinas perindustrian telah menyelenggarakan pelatihan penganekaragaman produk makanan berbasis bahan pokok hasil pertanian seperti pengawetan bahan makanan dan pembuatan makanan camilan. Ketiga, Dinas Tenaga Kerja telah berupaya mengusahakan/menyediakan lapangan pekerjaan secara memadai, misalnya selalu mendorong berdirinya perusahaan pengolah hasil pertanian lokal seperti pabrik pengolahan singkong, pembuatan emping mlinjo ataupun emping garut yang mampu menyerap banyak tenaga kerja. Selain itu, juga pengadaan sarana transportasi secara memadai bagi mereka yang mampu dan mau bekerja di Kota Yogyakarta ataupun luar daerah.

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan petani di daerah tersebut, Dinas Sosial Kabupaten Bantul juga telah berperan yang pada tahun 2013 dilaksanakan dengan tiga program pokok berikut. Pertama, dilakukan melalui program Kube yang menurut data telah dibentuk 19 Kube di Kecamatan Dlingo dan 21 Kube

di Kecamatan Pajangan. Kegiatan usaha telah diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga petani miskin, karena jenis usaha yang dikembangkan kelompok seiring dan mendukung bidang pertanian seperti ternak kambing, penggemukan sapi, ternak ayam, persewaan *hand tractor*, persewaan pompa air, persewaan penggilingan padi, pembuatan tahu, pembuatan emping mlinjo, dan penjualan pupuk dan obat hama tanaman. Kedua, dilakukan melalui program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH), yang semula diusulkan 10 kelompok dan ternyata terealisasi dua kelompok untuk Kecamatan Dlingo dan dua kelompok untuk Pajangan. Setiap kelompok terdiri dari tujuh sampai sepuluh keluarga, dengan bantuan dana Rp. 10.000.000,- untuk masing-masing rumah. Ketiga, dilakukan melalui peluncuran Program Keluarga Harapan (PKH), yang pada tahun 2013 telah mencapai 3.158 peserta, 96 peserta adalah warga Kecamatan Dlingo dan 153 peserta berasal dari Pajangan.

Beberapa strategi penanggulangan kemiskinan yang dialami petani tradisional sebagaimana dikemukakan telah dilaksanakan pihak berkompeten di Kabupaten Bantul. Strategi penanggulangan kemiskinan yang ditempuh kiranya telah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Penanganan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah. Pada pasal 6 disebutkan, upaya penanganan kemiskinan di wilayah perdesaan dilakukan melalui: Pertama, penyediaan sumber matapencaharian di bidang pertanian, peternakan, dan kerajinan. Kedua, bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil pertanian, peternakan, dan kerajinan. Ketiga, peningkatan pembangunan prasarana dan sarana. Keempat, penguatan kelembagaan masyarakat dan pemerintah desa. Kelima, pemeliharaan dan pendayagunaan sumberdaya manusia, alam, dan sosial.

Hal urgen yang telah dilakukan pemerintah daerah setempat dalam upaya penanggulangan kemiskinan di perdesaan, adalah adanya keterpaduan dalam beberapa aspek. Pertama, keterpaduan kebijakan dan tanggung jawab diantara

lembaga berkompeten seperti Bappeda, dinas pertanian, dinas perindustrian, perdagangan dan koperasi, dinas tenaga kerja, dinas sosial dan dinas pendidikan. Dengan demikian, kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dialami petani tradisional di perdesaan dalam wilayah Kabupaten Bantul setidaknya telah diputuskan secara bersama oleh sejumlah lembaga tersebut di bawah koordinasi Bappeda. Kedua, keterpaduan iptek dalam arti bahwa upaya penanggulangan kemiskinan petani tradisional dan buruh tani telah didahului kajian berdasar ilmu pengetahuan dan teknologi sesuai bidang tugas pokok dan fungsi setiap lembaga berkompeten, sehingga program yang dilaksanakan di wilayah perdesaan sesuai dengan kebutuhan masyarakat petani. Ketiga, keterpaduan pelaksanaan program diantara lembaga berkompeten baik dalam pendataan, identifikasi permasalahan sosial, maupun dalam implementasi program penanggulangan kemiskinan petani di perdesaan. Berdasar keterpaduan beberapa aspek tersebut, dapat ditegaskan bahwa kebijakan dan kegiatan penanggulangan kemiskinan petani yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul melalui SKPD terkait meskipun disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing, akan tetapi karena dilakukan secara koordinatif, terpadu, dan serentak maka tetap bersifat komprehensif, sehingga strategi tersebut diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin khususnya para petani/buruh tani di perdesaan.

D. Penutup

Dari beberapa uraian sebelumnya dapat disimpulkan, bahwa pada umumnya kondisi kemiskinan yang dialami petani di pelosok perdesaan Kabupaten Bantul berupa belum sepenuhnya terpenuhi kebutuhan dasar meliputi kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, serta kebutuhan sarana dan prasarana kehidupan. Selain itu, sebagian juga belum sepenuhnya terpenuhi kebutuhan informasi, komunikasi, dan teknologi. Pada sisi lain, kemiskinan petani muncul dalam bentuk

tiadanya kesempatan kerja ataupun kesempatan usaha, keterbatasan permodalan, dan masih cenderung bersikap *nrimo ing pandum* (berserah pada nasib), serta sebagian kurang memiliki etos kerja. Kebijakan pihak berkompeten dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul sebenarnya telah berpihak pada masyarakat miskin khususnya petani di perdesaan wilayah setempat.

Berdasar kesimpulan tersebut direkomendasikan, bahwa upaya penanggulangan kemiskinan khususnya yang dialami petani di perdesaan perlu dilakukan dengan melibatkan banyak pihak berkompeten terutama SKPD terkait di tingkat kabupaten. Perlu adanya keterpaduan program diantara SKPD terkait di bawah koordinasi Bapeda, agar upaya penanggulangan kemiskinan petani yang dilakukan tidak mengalami tumpang tindih. Di samping itu, juga perlu menggerakkan partisipasi masyarakat seperti dunia usaha, organisasi petani (Gapoktan), dan berbagai organisasi sosial lain yang peduli permasalahan kemiskinan termasuk yang dialami petani.

Program penanggulangan kemiskinan di perdesaan perlu dirumuskan dengan suatu strategi yang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat miskin dalam hal ini “petani gurem”. Strategi yang perlu dikembangkan adalah pemberdayaan melalui mekanisme *bottom up* dengan menempatkan warga miskin sebagai subjek agar mampu menggal dan mendayagunakan potensi dan sumber lokal untuk mencapai kesejahteraan sosial. Dalam hal ini pemerintah diharapkan berperan sebagai motivator dan fasilitasi pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat petani miskin di perdesaan.

Pustaka Acuan

- Abas Basuni, dkk. (2011). *Praktik Pekerjaan Sosial*. Bandung: STKS
- Abdul Farid. (2008). *Kemandirian Petani dalam Pengambilan Keputusan: Kasus Petani Sayuran di Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Pasuruhan*. Disertasi. Bogor: Institut Pertanian Bogor
- Badan Perencanaan Pembangunan Wilayah Nasional (Bappenas. 2010). *Kajian Revitalisasi Pertanian dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Petani*. Jakarta: Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektor
- Badan Pusat Statistik. 2013. *Kabupaten Bantul dalam Angka*
- _____. 2014. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Bantul (Welfare Indicators Bantul Regency)*
- Badudu. (1994). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Edi Suharto. (2007). *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- _____. (2009). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial
- Ellen Netting. (2011). *Praktik Makro Pekerjaan Sosial*. Alih Bahasa Nelson Aritonang, dkk. Bandung: Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial
- Kementerian Sosial. (2011). *Pedoman Pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan Perdesaan melalui Bantuan Langsung Pemberdayaan Sosial (BLPS) 2011*
- Murdiyanto. (2010). *Pengentasan Keluarga Miskin Melalui Kube (Pengkajian Kube Mandiri 06 di Karang Jati, Balikpapan)*. Yogyakarta: B2P3KS Press
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 *tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah*
- Raingruber. (2008). *Video-Cued Narrative Reflection: A Research Approach for Articulating tacit, Relational and Embodied Understandings-Qualitative Health Research*. 13 (8): 1155-1169
- Tyas Eko Raharjo, F. (2013). *Strategi Keluarga Miskin dalam Mengatasi Kemiskinan*. Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol. 12 No. 2 Juni 2012

Atribut Penentu Keberhasilan Program Kapal Bantuan dalam Peningkatkan Kesejahteraan Nelayan

Determinant Attribute Ship Assistance Program Successfulness on Fishermen Welfare Enhancement

Mira

Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan
miraclenia@yahoo.com, 081298678065.

Diterima 20 Oktober 2014, direvisi 20 November 2014, disetujui 10 Februari 2015.

Abstract

The purpose of this study is to analyze determinant attribute of the success of ship assistance program to enhance fishermen welfare. The study uses multidimensional scalling (MDS) for economic, social, and institutional dimension. The results of the analysis indicate that stress values for all dimensions is close to 0, it means that configuration measurement attribute for the sustainability of the program in one point is quite appropriate. In social dimension, the attributes that affect the sustainability of the assistance program are an increase community participation in program, increase cooperation in fishing effort, an increase in the number of villages that received the program, and strengthening the involvement of indigenous peoples in the program. In institutional dimension, priorities for improving the sustainability of the program are to strengthen the microfinance institutions, social institutions, and the strengthening of the fishermen group. In the economic dimension, the attributes that affect the sustainability of the program are alternative livelihoods, business profits of the fishery, the fisheries subsidies, availability of human resources (fishermen), and transfer of profits

Key Words: *Determinat Attributes; Ship Assistance Program Successfulness; Fishermen Welfare Enhancement*

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis atribut penentu keberhasilan program kapal bantuan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan. Metode analisis data yang digunakan adalah RAPFISH dengan menggunakan multidimensional *scalling* (MDS) pada dimensi sosial, kelembagaan, dan ekonomi. Hasil analisis MDS mengindikasikan nilai *stress* pada semua dimensi mendekati nol, yang artinya ketepatan pengukuran konfigurasi atribut keberhasilan program dalam suatu titik adalah cukup tepat. Pada dimensi kelembagaan, prioritas untuk meningkatkan keberhasilan program Kapal bantuan adalah penguatan pada atribut kelembagaan keuangan mikro, lembaga sosial, lembaga penyuluh, penguatan kelompok pengawas dan kelompok nelayan. Pada dimensi sosial titik berat implikasi kebijakan pada atribut peningkatan partisipasi masyarakat dalam program Kapal bantuan, peningkatan kerja sama dalam usaha perikanan tangkap, peningkatan jumlah desa yang memperoleh bantuan kapal, dan penguatan keterlibatan masyarakat adat dalam program Kapal bantuan. Pada dimensi ekonomi, atribut yang tersensitif yang mempengaruhi keberhasilan program Kapal bantuan adalah alternatif usaha selain usaha perikanan tangkap, keuntungan usaha dari perikanan tangkap, subsidi terhadap perikanan tangkap, tenaga kerja dalam hal ini nelayan atau ABK yang menjalankan kapal bantuan, ketersediaan SDM. Diharapkan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap memperhatikan budaya *one day fishing* pada masyarakat pesisir, kebiasaan masyarakat terhadap (alat tangkap dan ukuran kapal), *transfer knowledge*, dan faktor kualitatif lainnya, tidak hanya memperhatikan faktor kuantitatif seperti potensi perikanan pada setiap daerah, jumlah nelayan, jumlah produksi, jumlah kapal, jumlah KUB (Kelompok Usaha Bersama), dan keberadaan pelabuhan perikanan.

Kata Kunci: *Atribut; Diterminan; Kapal Bantuan; Keberhasilan Perikanan Tangkap*

A. Pendahuluan

Masyarakat pesisir identik dengan kemiskinan dan kekumuhan. Hal ini bisa dilihat dari kondisi rumah masyarakat pesisir yang masih banyak dalam bentuk semi permanen. Menurut

Hasil penelitian Panelkanas pada tahun 2012 menunjukkan 35 persen kondisi rumah nelayan dalam bentuk semi permanen. Bahkan data yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2008 mengenai tingkat kemiskinan membe-

narkan fakta bahwa masyarakat pesisir identik dengan kemiskinan. Pada tahun 2008 ada 34,96 juta penduduk miskin, dimana 63,47 persen berada pada kawasan pesisir. Mengentaskan kemiskinan di masyarakat pesisir menjadi salah satu program dari Kementerian Kelautan dan Perikanan, oleh karena itu dalam upaya meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan mengoptimalkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) melalui Pengembangan Usaha Mina Perdesaan (PUMP) dan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). PUMP terbagi ke dalam dua sektor yaitu sektor perikanan tangkap, sektor garam, dan sektor perikanan budidaya, dan Program bantuan kapal 30 GT (Inka Mina).

Khusus program, bantuan kapal 30 GT diharapkan sebagai motor pemberdayaan masyarakat dan pengentasan kemiskinan di masyarakat pesisir. Ada pun salah satu cara adalah peningkatan produksi, produktifitas, dan penyerapan tenaga kerja di masyarakat pesisir melalui program bantuan yang diberikan berupa kapal. Khususnya tujuan program ini adalah memperkuat Armada Perikanan Nasional dalam rangka mendukung program ketahanan pangan, menjaga wilayah NKRI dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan. Banyak kapal program bantuan yang tidak beroperasi setelah serah terima dengan penerima bantuan. Misalnya dari KAPAL BANTUAN yang disalurkan pada tahun 2010, berdasarkan hasil monitoring per 3 November 2012, ada enam kapal yang disalurkan tidak dapat beroperasi, seperti di Kalimantan Selatan (Kota Baru), Papua Barat (Sorong dan Manokwari), Sumbar (Pesisir Selatan), Nusa Tenggara Timur (Ende), dan Maluku Tenggara. Banyak faktor yang menyebabkan banyaknya kapal yang tidak beroperasi (keberhasilan program bantuan Kapal), di antaranya adalah dimensi ekonomi (pengaturan kegiatan ekonomi untuk keberhasilan program Kapal bantuan), dimensi sosial (dukungan sistem sosial untuk keberhasilan program ini), dan dimensi kelembagaan (tingkat pengaturan yang dibutuhkan

dalam keberhasilan program bantuan kapal). Bagaimana indikator keberhasilan program bantuan kapal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari dimensi ekonomi, dimensi sosial, dan dimensi kelembagaan itulah tujuan dari penelitian ini?

C. Penggunaan Metode Penelitian

Pada penelitian ini menggunakan atribut pada metode RAPFISH (*Rapid Appraisal for Fisheries*). Metode ini dikembangkan dan pernah digunakan oleh Fauzy, A dan Suzy, A (2002) untuk menganalisis keberhasilan status keberlanjutan program perikanan di wilayah DKI Jakarta. Di luar negeri teknik ini pernah digunakan oleh Pitcher dan Power (2000), dan Pada tingkat Kementerian Kelautan dan Perikanan, metode ini pernah digunakan oleh Sidiq. M (2010) untuk menganalisis program keberhasilan perikanan tangkap dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Wilayah Semarang. Kelebihan atribut pada RAPFISH menurut Nijkamp (1980), banyak informasi kuantitatif dari nilai proyeksi yang dihasilkan. Pauly (1998) menambahkan dengan menggunakan Rapfish maka peneliti dapat memilah dalam suatu program untuk menentukan mana yang akan menjadi fokus dalam program tersebut.

Kelemahan dari metode analisis Rapfish adalah adanya aspek ketidakpastian, karena kesalahan responden saat melakukan scoring (Hartono, et al, 2005). Kesalahan scoring tersebut terjadi karena minimnya informasi yang dimiliki oleh responden. Kelemahan dari metode Rapfish tidak serta merta membuat metode ini tidak bisa digunakan dalam menganalisis keberlanjutan perikanan pada suatu wilayah. Implementasi pada wilayah Indonesia yang memiliki karakteristik *tropical fisheries*, *multispecies*, *open access* dan negara berkembang, RAPFISH masih tetap aktual untuk dilakukan di Indonesia (Johar, 2012).

Dalam analisis ini aspek yang dilihat adalah dimensi sosial, ekonomi, dan dimensi kelembagaan (Sembiring, 2007). Dimensi sosial berkaitan dengan tingkat pendidikan formal

nelayan masyarakat, keterlibatan nyata dalam bidang perikanan, pemberdayaan masyarakat perikanan, peran masyarakat adat dalam kegiatan masyarakat, peran masyarakat dalam pengelolaan perikanan tangkap, akses masyarakat terhadap perikanan tangkap, frekuensi konflik perikanan tangkap, alokasi waktu untuk usaha perikanan tangkap, jumlah desa dengan penduduk bekerja di sektor perikanan tangkap, kerjasama dalam usaha di bidang perikanan tangkap, dan partisipasi keluarga dalam usaha perikanan tangkap. Dimensi sosial merupakan cerminan sistem sosial yang mendukung atau tidak dapat mendukung program Kapal bantuan dalam perikanan tangkap secara berkelanjutan.

Dimensi kelembagaan berkaitan dengan kerjasama pemerintah pusat dan daerah dalam bantuan kapal 30 GT, keberadaan perangkat hukum, keberadaan peraturan perundangan pelaksanaan program bantuan kapal 30 GT, mekanisme kerjasama lintas sektoral dalam program 30 GT, keberadaan lembaga pendukung kelompok nelayan, keberadaan lembaga keuangan mikro, keberadaan lembaga sosial, keberadaan lembaga penyuluhan perikanan, keberadaan kelompok pengawas, dan keberadaan kelompok nelayan. Dimensi kelembagaan menggambarkan tingkat pengaturan yang dibutuhkan dalam keberhasilan program bantuan kapal.

Menurut Budianto (2012), dimensi ekonomi memuat atribut ketersediaan pasar ikan, keragaman komoditas unggulan, pemilikan aset produksi perikanan tangkap oleh masyarakat, kontribusi sektor perikanan tangkap terhadap produk domestik bruto, kontribusi perikanan tangkap terhadap pendapatan asli daerah, perubahan nilai anggaran daerah selama lima tahun terakhir, harga komoditas perikanan tangkap, potensi pengembangan usaha agroindustri dari perikanan tangkap, potensi pengembangan usaha agroindustri dari perikanan tangkap, ketersediaan sumber daya manusia perikanan dalam hal ini nelayan, penyerapan tenaga kerja perikanan di perikanan tangkap, tingkat ketergantungan konsumen terhadap perikanan tangkap, kelayakan usaha perikanan tangkap, keuntungan dalam

usaha perikanan tangkap, besarnya subsidi untuk perikanan tangkap, transfer keuntungan, dan alternatif usaha di luar bidang perikanan tangkap. Dimensi ini merupakan sebuah gambaran tingkat pengaturan kegiatan ekonomi dalam keberhasilan program bantuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Sapanli, 2009).

Guna mengoperasionalkan metode analisis Rapfish digunakan multidimensional scalling (MDS). MDS merupakan sebuah teknik pembuatan grafik atau peta untuk menggambarkan posisi sebuah objek (Nurmalina, R). Langkah untuk metode analisis data ini, pertama adalah tahapan mendeterminasikan atribut keberhasilan program kapal bantuan yang terdiri dari dimensi ekologi, ekonomi, teknologi, sosial, dan kelembagaan. Kedua adalah tahapan evaluasi dimana setiap atribut dibuat dalam suatu *mapping* dalam setiap dimensinya. Tahapan ketiga adalah menganalisis setiap indikator keberhasilan program Kapal bantuan melalui nilai-nilai yang diperoleh dari analisis MDS. Pada analisis ini akan dilihat nilai stress dan nilai RSQ (*squared correlation*). Nilai stress yang mendekati nol adalah yang paling ideal. Sedangkan untuk nilai RSQ yang mendekati 1 adalah nilai yang paling ideal.

Lokasi kegiatan adalah wilayah yang menerima bantuan kapal program Inka Mina pada tahun 2010-2012, dimana lokasi penelitian diambil secara purposif sampling dan penelitian dilakukan 2012. Data dikumpulkan dalam bentuk data sekunder dan data primer. Adapun data sekunder diperoleh dari Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap (DJPT), KUB Pengelola, dan Dinas Kelautan dan Perikanan. Sedangkan data primer berupa wawancara dengan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap (DJPT), Dinas Kelautan dan Perikanan, KUB pengelola, anggota KUB penerima, dan Bapak Angkat KUB pengelola, dan penyuluh dan pendamping.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Kajian tentang Program Peningkatan Kesejahteraan Nelayan

Program peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan agenda penting di negara

berkembang, salah satunya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir. Sundah *et al.* (2013) menyatakan peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir penting, karena wilayah pesisir sangat rentan terhadap dampak pembangunan yang mengabaikan aspek lingkungan dan sosial. Hal tersebut menyebabkan peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir salah satunya nelayan adalah penting. Program Inka Mina merupakan sebuah program bantuan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam bentuk bantuan kapal besar dan berteknologi tinggi (30 GT) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir (nelayan).

Salah satu faktor pendorong pentingnya program peningkatan kesejahteraan nelayan adalah pada satu sisi terjadi penurunan hasil tangkapan, pada sisi lain terjadi peningkatan biaya karena kenaikan harga BBM. Hal yang sama juga terjadi di Eropa, menurut Johnsen dan Vik (2013), selama 3 dekade, usaha penangkapan ikan mengalami penurunan. Guna membantu nelayan yang kesulitan tersebut Kementerian Kelautan dan Perikanan membuat Program bantuan Kapal Inka Mina. Faktor pendorong lainnya pentingnya program peningkatan kesejahteraan nelayan, menurut Bakar *et al.* (2012), adalah karena masyarakat pesisir (nelayan) karena masih dibawah garis kemiskinan dan sulit terhadap akses modal.

Kemiskinan pada masyarakat nelayan disebabkan oleh beberapa faktor seperti pertumbuhan penduduk yang tinggi, kualitas sumberdaya manusia, dan rendahnya produktifitas. Wijayanti dan Ihsanudin (2013), mengungkapkan rendahnya produktifitas disebabkan oleh rendahnya aktivitas ekonomi yang dilakukan karena keterbatasan modal. Rendahnya produktifitas tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan fisik minimum yang menyebabkan terjadinya proses kemiskinan. Nelayan tidak memiliki aset produksi karena miskin, dampak lanjutannya adalah mereka terjatuh dalam lingkaran kemiskinan yang memaksa mereka hanya menjadi buruh atau anak buah kapal (ABK).

Menurut Trisbiantoro *et al.* (2013), program peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin dilakukan melalui strategi pemberdayaan total (*total empowerment*) yang didalamnya mencakup adanya program perlindungan sosial, perbaikan lingkungan, pemberdayaan sumberdaya manusia, dan pemberdayaan ekonomi produktif. Program tersebut harus benar-benar difokuskan untuk mendukung program pemberdayaan usaha ekonomi produktif masyarakat miskin, dimana usaha ekonomi tersebut harus layak secara ekonomis, prospektif, dan secara teknis mudah diterapkan. Trisbiantoro *et al.* (2013), menambahkan bahwa usaha Untuk itu upaya pemberdayaan dapat dilakukan dengan tiga langkah: Pertama, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat untuk berkembang; Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*); Ketiga, melindungi (*protecting*), sehingga proses pemberdayaan harus mencegah yang lemah menjadi semakin lemah akibat kurang berdaya dalam menghadapi yang kuat.

Program untuk pengentasan kemiskinan nelayan sudah banyak dibuat oleh pemerintah, seperti yang disusun Ticoalu *et al.*, 2013, antara lain program motorisasi armada nelayan skala kecil (Keppres No.39 tahun 1980), program sistem rantai dingin untuk petambak dan nelayan pada tahun 1980-an, program pembangunan sarana perikanan, Protekan pada tahun 2003 untuk peningkatan ekspor perikanan, program koperasi perikanan KUD Mina, program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir pada tahun 2008, bantuan langsung masyarakat kelautan dan perikanan pada tahun 2008, program pengembangan usaha mina pada tahun 2011, program pengembangan usaha mina pedesaan-mandiri pada tahun 2012. Program-program tersebut dirancang untuk meningkatkan masyarakat kelautan dan perikanan yang diarahkan untuk mengentaskan kemiskinan dan kemandirian masyarakat.

Program yang dirancang oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan ditujukan untuk rumah tangga nelayan. Menurut Wasak (2012), rumah

tangga nelayan memiliki karakteristik sendiri seperti penggunaan wilayah pesisir dan laut sebagai faktor produksi, jam kerja harus mengikuti kondisi oseanografis dimana waktu melaut hanya rata-rata sekitar 20 hari dalam satu bulan, sisanya nelayan tidak bekerja, dan pekerjaan menangkap ikan merupakan pekerjaan yang penuh risiko. Usaha perikanan masih bersifat tradisional yang dikelola dengan skala ekonomi rendah dan manajemen yang bersifat keluarga.

2. Permasalahan Program Bantuan Kapal dalam Peningkatan Kesejahteraan Nelayan

Tahun 2010, pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan membuat program bantuan kapal 30 GT yang disebut kapal Inka Mina. Banyaknya kapal bantuan baik yang diserahkan pada tahun 2010 maupun tahun 2011 yang tidak beroperasi pada tahun 2012. Banyak program kapal ini tidak bisa digunakan, karena ada faktor lainnya yang belum dipertimbangkan (faktor kualitatif) oleh Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, seperti budaya *one day fishing* pada masyarakat pesisir, kebiasaan masyarakat (alat tangkap dan ukuran kapal), *transfer knowledge*, dan faktor lainnya.

Tidak dimasukkannya faktor kualitatif tersebut menyebabkan banyak kapal bantuan yang sudah diserahterimakan dijalankan oleh nelayan dari wilayah lain karena budaya melaut penerima bantuan tidak terbiasa dengan trip lama (6 bulan). Budaya melaut penerima bantuan terbiasa dengan sistem *one day fishing*. Sedangkan kapal bantuan yang diserahkan adalah kapal yang memakan waktu cukup lama dalam satu kali trip. Bahkan banyak kapal bantuan yang sudah diserahterimakan dijalankan oleh nelayan dari wilayah lain karena budaya melaut penerima bantuan tidak terbiasa dengan trip lama.

Permasalahan lainnya adalah banyak kapal dan alat tangkap yang diserahkan tidak sesuai dengan kebiasaan penangkapan masyarakat (misalnya di Pelabuhan Ratu bantuan alat tangkap *long line*, sedangkan keahlian utama nelayan adalah payang, *gill net*, dan bagan). Selain itu

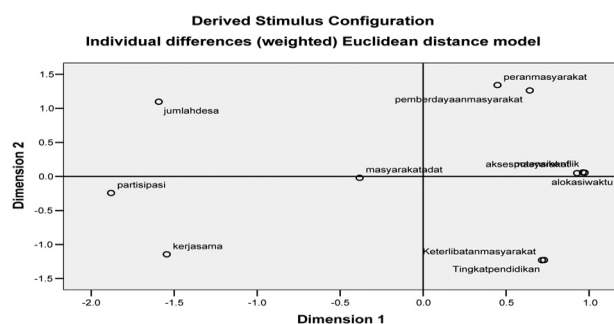
adalah ketidaksesuaian kelompok penerima bantuan, dimana tidak adanya keinginan kuat dari mereka untuk mengoperasikan kapal. Di Pelabuhan Ratu semua ABK-nya (anak buah kapal) adalah dari luar wilayah (Jawa Tengah). Hal ini disebabkan karena kelompok penerima bantuan tidak terbiasa dengan trip lama (6 bulan).

Di Papua, kelompok penerima bantuan dari papua diganti ke yang anggotanya merupakan campuran dari orang bugis, makasar, jawa, dan orang papua sendiri. Pergantian ini atas alasan, jika kelompok penerima bantuan bukan asimilasi, terutama nelayan dari orang papua sendiri, dikuatirkan mereka tidak mampu mengelolanya. Hal ini disebabkan sebelumnya kapal bantuan dikelola oleh kelompok penerima bantuan yang anggotanya semuanya orang papua. Orang papua tidak terbiasa dengan budaya melaut satu kali trip yang membutuhkan waktu 6 bulan, biasanya mereka hanya melaut dengan sistem *one day fishing* (ODF). Apalagi budaya orang papua yang belum terbiasa melaut lama dikuatirkan menghambat pelaksanaan program ini. Guna mengatasi masalah ini maka kelompok penerima bantuan dipindahkan dari sebelumnya yang anggotanya semua Papua ke kelompok yang anggotanya merupakan asimilasi dari berbagai suku (Bugis, Makasar, dan Jawa). Asimiliasi ini diharapkan mampu menularkan etos kerja dan budaya melaut yang jauh (6 bulan satu kali trip) dari orang bugis ke orang papua.

3. Dimensi Sosial Keberhasilan Program Kapal Bantuan Untuk Peningkatan Kesejahteraan Nelayan

Pada dimensi sosial dari analisis leverage, dari 11 atribut yang dimasukkan dalam model, atribut yang tersensitif yang mempengaruhi keberhasilan program bantuan adalah partisipasi masyarakat, kerja sama masyarakat dalam usaha perikanan tangkap, jumlah desa yang memperoleh bantuan, dan adanya keterlibatan masyarakat adat dalam program Kapal bantuan. Hal ini disebabkan keempat atribut tersebut terindifikasi di lapangan sebagai atribut yang

kondisinya sangat jelek. Adapun intepetasi terhadap hasil analisis terhadap kondisi lapang adalah jika terjadi peningkatan atau penurunan terhadap atribut partisipasi masyarakat dalam program Kapal bantuan, kerja sama dalam usaha perikanan tangkap, jumlah desa yang memperoleh bantuan, dan adanya keterlibatan masyarakat adat dalam program Kapal bantuan akan membawa akibat yang sangat signifikan terhadap keberhasilan program Kapal bantuan. Hal ini membawa implikasi bahwa prioritas untuk meningkatkan keberhasilan program Kapal bantuan adalah peningkatan partisipasi dan kerja sama masyarakat dalam program Kapal bantuan dengan menambah jumlah desa yang menerima bantuan. Hal yang tidak kalah penting lainnya peningkatan keterlibatan masyarakat adat dalam program bantuan Kapal bantuan.



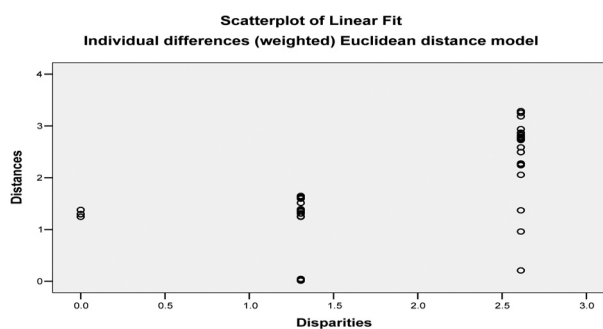
Sumber: Data diolah, 2012

Gambar 1

Ordinasi Dimensi Sosial Keberhasilan Program Kapal bantuan dari MDS Model

Partisipasi masyarakat yang rendah, kurangnya kerja sama dalam usaha perikanan, dan kurangnya keterlibatan masyarakat adat dalam usaha perikanan terutama di Pelabuhan Ratu karena kehidupan masyarakat di wilayah semakin individualis. Selain itu, partisipasi masyarakat rendah dalam program Kapal bantuan karena penunjukan kelompok penerima bantuan ditentukan oleh pihak Dinas Kelautan dan Perikanan secara *top down*, dimana sebelumnya kelompok penerima bantuan (KUB) yang sudah memenuhi Petunjuk Teknis diajukan oleh dinas kelautan dan perikanan kabupaten, tanpa melibatkan tokoh masyarakat. Meski pun keterlibatan adat

dalam pembangunan di Manokwari dan Padang Pariaman Tinggi, tapi dalam program Kapal bantuan keterlibatan mereka sangat rendah. Jumlah desa yang menerima bantuan Kapal bantuan di Pelabuhan Ratu adalah satu desa dengan dua KUB penerima bantuan, di Manokwari satu desa dan di Padang Pariaman satu desa.



Sumber: Data diolah, 2012

Gambar 2.

Posisi Keberhasilan Program Inka Mina pada Dimensi Sosial

Atribut dimensi sosial yang tidak sensitif terhadap keberhasilan program Kapal bantuan adalah akses masyarakat terhadap program bantuan, alokasi waktu untuk usaha perikanan tangkap, tingkat pendidikan, potensi konflik, dan pemberdayaan masyarakat. Artinya, untuk meningkatkan keberhasilan program kapal bantuan maka atribut-atribut ini bukan aspek utama dalam implikasi kebijakan, karena pengaruhnya sangat kecil terhadap keberhasilan program. Program Pemberdayaan masyarakat cukup banyak di lokasi penelitian terutama di bidang perikanan seperti PUMP Tangkap, PUMP Budi daya, PUMP pengolahan, Pugar, PDPT, dan Inka Mina. Tingkat pendidikan masyarakat cukup tinggi di Pelabuhan Ratu, dan termasuk cukup rendah di Padang Pariaman dan Wonokwari. Potensi konflik di Pelabuhan Ratu dan Padang Pariaman cukup rendah, namun cukup tinggi di Wonokwari karena adanya kecemburuan antar suku. Alokasi waktu untuk usaha perikanan tangkap di tiga lokasi penelitian adalah bukan paruh waktu, karena menangkap ikan adalah mata pencarian utama.

Pada dimensi sosial hasil analisis MDS menghasilkan 4 kali iterasi dengan nilai stress sebesar 0,33 yang artinya ketepatan pengukuran konfigurasi atribut keberhasilan program dari dimensi ekonomi dalam suatu titik adalah sangat tepat. Hasil analisis nilai stress mendekati nol artinya output yang dihasilkan semakin mirip dengan keadaan sebenarnya. Sedangkan nilai RSQ (squared correlation) diperoleh diperoleh sebesar 0,45.

Di Pelabuhan Ratu masyarakat pada umumnya masih menggunakan kapal yang ukuran rata-ratanya adalah 7 GT, sedangkan di Padang Pariaman dan Monokwari ukuran kapal masyarakat adalah di bawah 7 GT. Kebiasaan masyarakat menggunakan teknologi perikanan tangkap yang sederhana menjadi sebuah permasalahan ketika ada bantuan kapal yang berukuran di atas 30 GT (berteknologi tinggi). Permasalahan tersebut adalah sulitnya membiasakan masyarakat untuk melaut lebih lama (selama 6 bulan) dari budaya *one day fishing* (selama satu hari). Hal ini dibuktikan di Pelabuhan Ratu, tidak ada keinginan kuat dari anggota KUB untuk mengoperasikan kapal.

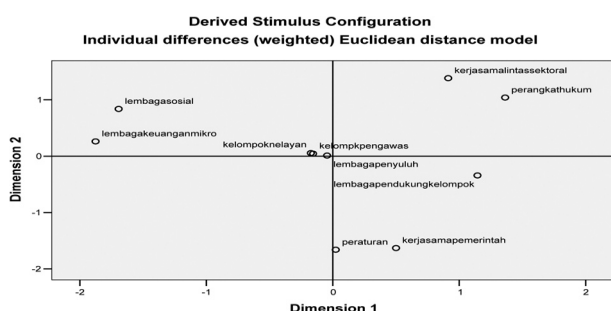
Salah satu kapal bantuan INKA MINA yang memiliki 12 ABK, saat ini 12 ABK itu berasal dari Jawa Tengah, bukan asli nelayan dari Pelabuhan Ratu. Awalnya, ada lima ABK yang berasal dari Pelabuhan Ratu dan merupakan anggota dari KUB yang menerima Inka Mina, tapi kemudian mereka mengundurkan diri menjadi ABK karena alasan tidak kuat melaut dalam waktu lama (enam bulan dalam satu kali trip). Sebelumnya ke-5 ABK tersebut merupakan nelayan yang memiliki kapal ukuran di bawah lima GT, dimana biasanya melaut dengan sistem *one day fishing*. Padahal dengan adanya lima anggota KUB yang menjadi ABK merupakan salah satu cara untuk *transfer knowledge* mengenai operasional kapal besar dan alat tangkap *long line*. Sebelumnya dominan nelayan di Pelabuhan Ratu hanya memiliki perahu kecil (kurang dari tujuh GT) dengan alat tangkap payang, *gill net*, dan *head line*.

Untuk program kapal bantuan pada tahun berikutnya supaya atribut peran dan partisipasi nelayan dioptimalkan dengan memperhatikan anggota penerima bantuan kapal (KUB) harus terbiasa dan mau untuk melaut dalam jangka waktu lama. Anggota KUB yang menjadi ABK tersebut bisa dilakukan bergantian. Misalnya KUB penerima bantuan memiliki 12 anggota, 10 dari anggota KUB harus bersedia menjadi ABK dengan sistem bergantian (lima anggota melaut di trip pertama, sedangkan lima anggota lainnya di trip kedua). Anggota KUB yang bergantian trip ini dimaksudkan untuk mengurangi kejenuhan bekerja, tidak mungkin memaksa seluruh anggota KUB melaut selama setahun penuh. Selain itu, pergantian itu dimaksudkan juga untuk *transfer knowledge* dari ABK yang disewa dari wilayah lain ke anggota KUB. Hal ini disebabkan karena anggota KUB belum terbiasa menggunakan kapal yang berukuran lebih besar (30 GT) dengan alat tangkap yang lebih modern. Jadi tidak ada alasan dari anggota KUB mengundurkan diri dari ABK karena alasan tidak terbiasa dengan sistem melaut yang membutuhkan waktu lama.

Rendahnya atribut peran dan partisipasi masyarakat (nelayan) selain disebabkan oleh budaya melaut juga ada masalah etos kerja, dimana nelayan yang menerima bantuan tidak ada keinginan untuk bekerja keras menyerap ilmu mengenai teknologi penangkapan yang modern. Berdasarkan wawancara dengan tokoh masyarakat, di Pelabuhan Ratu ada kecenderungan peningkatan bantuan ke nelayan menyebabkan nelayan menjadi malas untuk mencari nafkah. Bahkan tokoh masyarakat mengisyaratkan masyarakat inginnya bantuan tersebut berupa uang, bukan kapal. Jadi pemilihan KUB dan lokasi penerima bantuan harus diseleksi secara ketat lagi terutama masalah budaya melaut "*one day fishing*" dan etos kerja dari nelayan yang menerima bantuan. Nelayan yang menerima bantuan harus terbiasa dan mau dengan budaya melaut dalam jangka waktu lama (minimal 6 bulan dalam satu kali trip) dan memiliki etos kerja yang tinggi, bukan pemalas.

4. Dimensi Kelembagaan (Institusi) Keberhasilan Program Bantuan Kapal

Pada dimensi kelembagaan dari analisis *leverage*, dari 10 atribut yang dimasukkan dalam model, atribut yang tersensitif yang mempengaruhi keberhasilan program Kapal bantuan adalah keberadaan lembaga keuangan mikro, keberadaan lembaga sosial, institusi penyuluh, keberadaan kelompok pengawas dan keberadaan kelompok nelayan. Adapun intepetasi terhadap hasil analisis terhadap kondisi lapang adalah jika terjadi peningkatan atau penurunan terhadap atribut yang sensitif ini akan membawa akibat yang sangat signifikan terhadap keberhasilan program bantuan. Hal ini membawa implikasi bahwa prioritas untuk meningkatkan keberhasilan program Kapal bantuan adalah penguatan kelembagaan keuangan mikro, lembaga sosial, lembaga penyuluh, penguatan kelompok pengawas dan kelompok nelayan.



Sumber: Data diolah, 2012

Gambar 3
Ordinasi Dimensi Kelembagaan
Untuk Keberhasilan Program Kapal Bantuan
dari MDS

Penguatan kelembagaan keuangan mikro dibutuhkan untuk mendukung program Kapal bantuan dalam hal bantuan operasional kapal. Penyebab indeks hari operasi kapal masih rendah adalah besarnya biaya operasional yang dibutuhkan satu kali trip (enam bulan) dimana minimal Rp 500 juta. Padahal di sisi lain KUB penerima bantuan memiliki modal terbatas. Permasalahan ini bisa di-*asement* dengan penguatan kelembagaan keuangan mikro seperti koperasi atau bapak angkat untuk bekerja sama dengan KUB

penerima bantuan. DJPT juga sudah berhak mengubah KUB penerima bantuan jika KUB tersebut tidak bisa membuat kerjasama dengan lembaga keuangan mikro (koperasi atau bapak angkat), seperti yang terjadi di Sumatera Barat dan Papua. Di Sumatera Barat, KUB sebelumnya tidak mampu mengoperasikan kapal bantuan karena permasalahan biaya dan KUB ini juga tidak mampu mencari bapak angkat. Pada tahun 2012, DJPT menyerahkan ke KUB yang memiliki modal besar dan mampu mencari bapak angkat.

Dalam Juknis, ada tiga model pengelolaan kapal bantuan, pertama model pengelolaan taksi mina bahari, yaitu model pengelolaan kapal yang dilaksanakan oleh KUB (Kelompok Usaha Bersama) dengan menyiapkan dana untuk biaya operasional kapal seperti biaya untuk kebutuhan BBM, lauk pauk, umpan dan biaya lainnya, dimana nelayan tinggal mengoperasikan kapal yang nantinya hasilnya disetorkan ke KUB. Dalam model pengelolaan KUB penerima kapal bantuan Inka Mina berarti memiliki cukup banyak modal untuk membiayai operasional kapal, dimana satu kali trip minimal membutuhkan biaya sebesar Rp 500 juta. Namun, bila KUB tidak memiliki cukup banyak modal, yang minimal modalnya adalah Rp 500 juta, maka model pengelolaan yang digunakan adalah model pengelolaan kedua, yaitu model kerjasama operasi (KSO), dimana model pengelolaan yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih, dimana mereka sepakat untuk mengelola kapal secara bersama dalam hal ini pengelolaan aset, hak usaha, dan risiko.

Model pengelolaan inilah yang digunakan oleh KUB penerima bantuan di Sumatera Barat, Pelabuhan Ratu, dan Papua. Model pengelolaan ini digunakan bila KUB memiliki modal yang terbatas sehingga membutuhkan pihak lain untuk membiayai operasional kapal. Pihak lain yang membiayai operasional kapal ini dinamakan "Bapak Angkat". Satu hal yang tidak kalah penting adalah bapak angkat diharapkan tidak hanya menjamin biaya operasional tapi juga penjualan. Pembagian hasil antara KUB dengan

bapak angkat ini adalah 40:60, artinya 60 persen untuk Bapak angkat dan 40 persen untuk KUB. Dimana bagi hasil merupakan keuntungan bersih (penerimaan setelah dikurangi biaya operasional, dan gaji ABK (anak buah kapal). Belajar dari pengalaman sistem pengelolaan Inka Mina di Pelabuhan Ratu, dimana “bapak angkat” tidak hanya menjamin biaya operasional juga penjualan hasil tangkapan, sehingga harga hasil tangkapan yang diterima adalah harga ekspor.

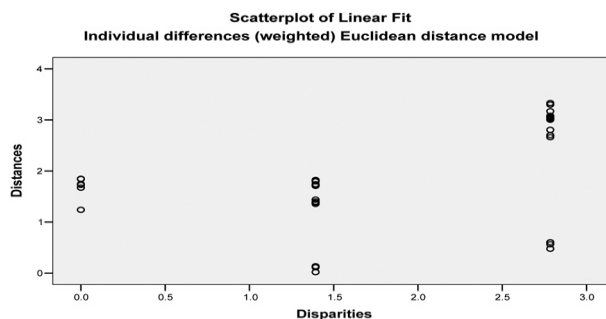
Misalnya Bapak angkat dari KUB DAFA di Pelabuhan Ratu adalah seorang eksportir, sehingga harga yang diperoleh oleh KUB adalah harga ekspor. Dalam penentuan harga, tidak hanya ditentukan oleh bapak angkat, pihak KUB juga memiliki “*power*”, dimana pihak KUB mengecek harga melalui harga ekspor dari pedagang lainnya. Dalam proses ini, nahkoda kapal memiliki catatan mengenai berapa hasil tangkapan dan harga dan dilaporkan ke Ketua KUB saat terjadi transaksi pembelian. Selama beroperasi (2,5) bulan, salah satu Inka Mina menyisihkan 70 persen pendapatan untuk cicilan utang ke Bapak Angkat, dan menyisihkan 30 persen dari pendapatan untuk *saving* yang nantinya ditujukan suatu investasi untuk kapal lainya bila umur teknis kapal bantuan sudah habis.

KUB memiliki utang ke Bapak Angkat berupa utang perbaikan kapal setelah kapal bantuan diserahterimakan. Hal ini disebabkan kapal bantuan tidak bisa langsung dioperasikan untuk melaut, harus dilakukan perbaikan. Misalnya di Pelabuhan Ratu, setelah kapal diserahterimakan, Bapak Angkat melakukan perbaikan (menambahkan lapisan *fiber*). Pendapatan yang dialokasikan untuk *saving* (30 persen) yang nantinya digunakan untuk suatu investasi untuk kapal lainya bila umur teknis kapal bantuan sudah habis. Dengan dana ini diharapkan KUB penerima bantuan diharapkan nantinya mampu membeli kapal yang ukurannya lebih dari 30 GT sehingga terjadi transfer teknologi dan peningkatan kesejahteraan nelayan.

Model pengelolaan yang ketiga adalah model pengelolaan yang dilakukan koperasi nelayan, dimana pengelolaan yang melibatkan suatu ke-

lompok usaha yang melakukan kegiatan ekonomi dibidang perikanan, dalam hal ini adalah koperasi nelayan. Model pengelolaan yang dilakukan oleh koperasi nelayan tidak banyak dilakukan, karena terbatasnya modal yang dimiliki oleh koperasi. Minimal modal yang dibutuhkan untuk membiayai operasional kapal selama satu kali trip (6) bulan adalah Rp 500 juta.

Penguatan kelembagaan penyuluh juga dibutuhkan untuk mendampingi KUB penerima bantuan dalam mengelola manajemen usaha dalam skala besar. Selama ini nelayan di tiga lokasi penelitian terbiasa mengelola usaha keluarga, tapi dengan adanya program bantuan maka usaha yang dikelola bertambah besar, karena itu dibutuhkan *transfer knowledge* mengenai pembukuan keuangan dan pengelolaan usaha. Penguatan kelompok nelayan dibutuhkan supaya pembentukan kelompok nelayan bukan hanya karena kebutuhan program Kapal bantuan, tapi benar-benar untuk mencapai tujuan kelompok yaitu peningkatan kesejahteraan anggota.



Sumber: Data diolah, 2012

Gambar 4.

Posisi Keberhasilan Program Kapal Bantuan pada Dimensi Kelembagaan

Atribut dimensi kelembagaan yang tidak sensitif terhadap keberhasilan program Kapal bantuan adalah kerja sama lintas sektoral, kerja sama antar pemerintah, perangkat hukum, pedoman teknis mengenai program Kapal bantuan atau peraturan lainnya, dan lembaga pendukung. Artinya, untuk meningkatkan keberhasilan program bantuan maka atribut-atribut ini bukan aspek utama dalam implikasi kebijakan, karena

pengaruhnya sangat kecil terhadap keberhasilan program. Keberadaan atribut ini cukup bagus di lapangan. Misalnya kerja sama antara pemerintah propinsi dan kabupaten dalam menentukan jumlah kapal bantuan pada setiap wilayah adalah cukup bagus. KUB penerima bantuan dapat memahami pedoman teknik atau peraturan terkait bantuan Kapal karena sosialisasi sudah dilakukan sebelumnya sebanyak 3 kali sebelum kapal diserahkan.

Pada dimensi kelembagaan tepatnya pada atribut kerjasama lintas sektoral adalah kerjasama antara Pemda yang diwakili oleh Dinas Kelautan dan Perikanan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan yang diwakili oleh DJPT (Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap). Pada tahun 2010, menurut DJPT, Pemda yang sangat kurang kerja samanya adalah Pemda Trenggalek, Tuban, Pacitan, Berau, Pamekasan, Rokan Hilir, DKI Jakarta, Subang, Sumut, dan DIY. Kurangnya kerja sama itu terlihat dari tidak ada balasan email atau sms ketika DJPT meminta hasil evaluasi terhadap program ini. Adapun assesment terhadap Pemda yang mangkir dari tanggung jawabnya adalah pihak DJPT akan mengurangi alokasi kapal kepada daerah tersebut. Pada tahun 2011, berdasarkan data dari pihak DJPT, Pemda yang tidak jadi dialokasikan untuk program kapal bantuan 30 GT ini adalah Asahan dan Bali. Tapi ada juga Pemda yang menyatakan ketidakanggupannya dalam mengelola program ini. Adapun kabupaten tersebut adalah Kab. Batubara, Tulung Agung, Kota Makasar, Tuban, Pacitan, Blitar, Lombok Utara, dan kota Bima.

Diharapkan program INKA MINA dari DJPT KKP juga mengutamakan wilayah perbatasan. Dari data yang ada, contohnya untuk lokasi Kabupaten Natuna tidak ada bantuan terkait program tersebut sejak tahun 2010 hingga 2012. Pengutamaan wilayah perbatasan juga selaras dengan tujuan program INKA MINA yaitu mengoptimalkan penangkapan di wilayah ZEEI dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan. Saat ini dengan perahu nelayan di wilayah perbatasan yang ukuran hanya 5 GT maka wilayah penangkapan hanya sejauh

3 mil, dengan bantuan program Inka Mina maka nelayan bisa menangkap pada wilayah ZEE, yang pada akhirnya nelayan perbatasan bisa mendapatkan akses kapal yang lebih besar dan mesin yang berteknologi tinggi.

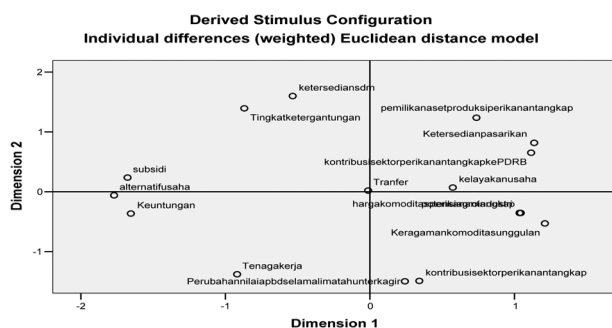
Keberadaan kelembagaan usaha di Pelabuhan Ratu, baik itu industri kecil sampai dengan industri yang berorientasi ekspor, cukup membantu nelayan dalam meningkatkan nilai tambah produk, mutu, dan standarisasi produk perikanan tangkap. Produk perikanan tangkap diolah menjadi bakso, ikan asin, pindang, kerupuk, dan nuget, yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang tadinya hanya bertumpu pada perikanan tangkap, sekarang istri nelayan diperdayakan membuat olahan hasil dari melaut suami mereka. Masyarakat Manokwari belum optimal mengolah hasil perikanan tangkap untuk meningkatkan nilai tambah dan sebagai mata pencarian alternatif. Sedangkan di Pelabuhan Ratu dan Padang Pariaman atribut yang mendukung keberhasilan program Kapal bantuan adalah penggunaan hasil samping perikanan tangkap untuk menjadi produk yang bernilai tambah tinggi sebagai mata pencarian alternatif bagi istri nelayan.

Pada dimensi kelembagaan hasil analisis MDS menghasilkan 6 kali iterasi dengan nilai stress sebesar 0,47 yang artinya ketepatan pengukuran konfigurasi atribut keberhasilan program dari dimensi intitusi dalam suatu titik adalah cukup tepat. Hasil analisis nilai *stress* mendekati nol artinya output yang dihasilkan semakin mirip dengan keadaan sebenarnya. Sedangkan nilai RSQ (*squared correlation*) diperoleh diperoleh sebesar 0,22.

5. Dimensi Ekonomi Keberhasilan Program Kapal bantuan

Pada dimensi ekonomi dari analisis leverage, dari 16 atribut yang dimasukkan dalam model, atribut yang tersensitif yang mempengaruhi keberhasilan program Kapal bantuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah alternatif usaha selain usaha perikanan tangkap, keuntungan usaha dari perikanan tangkap,

subsidi terhadap perikanan tangkap, tenaga kerja dalam hal ini nelayan atau ABK yang menjalankan kapal bantuan, ketersediaan SDM, transfer keuntungan dan tingkat ketergantungan perekonomian terhadap usaha perikanan tangkap. Hal ini disebabkan karena ketujuh atribut tersebut terindikasi di lapangan sebagai atribut yang kondisinya sangat jelek. Adapun intrepetasi terhadap hasil analisis terhadap kondisi lapang adalah jika terjadi peningkatan atau penurunan terhadap ketujuh atribut tersebut akan membawa akibat yang sangat signifikan terhadap keberhasilan program bantuan Inka Mina.



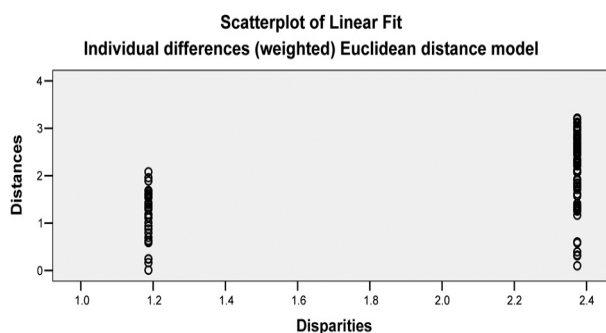
Sumber: Data diolah, 2012

Gambar 5
Ordinasi Dimensi Ekonomi
Untuk Keberhasilan Program Kapal Bantuan
dari MDS Model

Hal ini membawa implikasi bahwa prioritas untuk meningkatkan keberhasilan program Kapal bantuan pada dimensi ekonomi adalah pada atribut mencari mata pencarian alternatif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat selain usaha perikanan tangkap karena dari tahun ke tahun usaha perikanan tangkap memberikan tingkat keuntungan yang semakin menurun. Penurunan tingkat keuntungan tersebut adalah pada satu sisi karena kenaikan harga bahan bakar minyak. Kontribusi bahan bakar minyak terhadap struktur biaya operasional penangkapan ikan mencapai 40 persen. Jika terjadi kenaikan BBM tentu saja sangat mengurangi keuntungan yang diterima nelayan, karena proporsinya terhadap biaya variabel sangat besar. Di Indonesia selama kurun waktu 2000-2005 sudah terjadi tu-

juh kali kenaikan (UPMS 1, Pertamina Medan). Kenaikan yang cukup tajam terjadi pada Oktober tahun yang sama, dimana naik dari 100 persen persen lebih (menjadi Rp 4.300). Di sisi lain, sumberdaya perikanan semakin menurun akibat *over fishing* sehingga nelayan harus mencari *fish-ing ground* yang lebih jauh. Kedua permasalahan menyebabkan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan karena penurunan rasio R/C (*revenue/cost*)

Rasio R/C rata-rata kapal Kapal bantuan kurang dari 2 (DJPT, 2012), artinya tingkat keuntungan yang diterima nelayan cukup rendah, hal ini disebabkan oleh hasil tangkapan yang kurang karena keterbatasan wilayah penangkapan. Wilayah penangkapan terbatas karena biaya operasional yang dibutuhkan untuk mencapai wilayah ZEEI (Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia) dengan 6 bulan/trip adalah minimal Rp 500 juta. Besarnya biaya operasional kapal tentu membatasi wilayah penangkapan (kurang dari 12 mil), padahal sasaran dari program ini mengoptimalkan potensi di ZEEI (200 mil).



Sumber: Data diolah, 2012

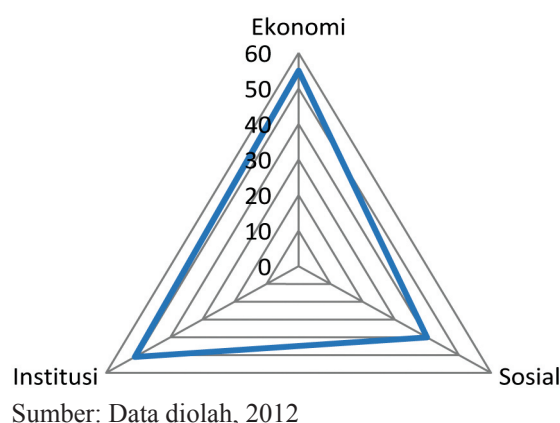
Gambar 6.
Posisi Keberhasilan Program Kapal Bantuan
pada Dimensi Ekonomi

Atribut mencari usaha alternatif selain perikanan tangkap sudah banyak terlihat di Pelabuhan Ratu, namun sedikit terlihat di Padang Pariaman apalagi di Manokwari. Alternatif usaha selain perikanan tangkap yang berkembang di Pelabuhan Ratu adalah pengolahan ikan. Pengolahan ikan di Pelabuhan Ratu sudah mengambil bahan baku dari luar wilayah pelabuhan akibat berkem-

bangnya usaha pengolahan dan penurunan hasil tangkapan nelayan setempat. Usaha pengolahan ikan merupakan mata pencarian alternatif karena akan mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap usaha perikanan tangkap.

Implikasi lainnya adalah peningkatan keuntungan usaha dengan memberikan subsidi BBM ke nelayan, tapi pemberian subsidi BBM bukan pilihan yang bijak, karena ini membuat usaha perikanan tangkap tidak memiliki keunggulan kompetitif. Implikasi yang penting lainnya adalah atribut peningkatan mutu SDM atau tenaga kerja untuk mengoperasikan kapal Kapal bantuan yang berteknologi tinggi (30 GT). Guna adanya *transfer knowledge*, KUB (kelompok usaha bersama) baik yang ada di Pelabuhan Ratu atau di Manokwari, sebagian dari ABK-nya direkrut dari wilayah lainnya misalnya Jawa Tengah untuk kapal Kapal bantuan di wilayah Pelabuhan Ratu, dan ABK dari suku bugis atau makasar untuk kapal Kapal bantuan di Manokwari. Pergantian itu dimaksudkan juga untuk *transfer knowledge* dari ABK yang disewa dari wilayah lain ke anggota KUB. Hal ini disebabkan karena anggota KUB belum terbiasa menggunakan kapal yang berukuran lebih besar (30 GT) dengan alat tangkap yang lebih modern, sedangkan untuk atribut yang tidak sensitif terhadap keberhasilan program Kapal bantuan adalah atribut keragaman komoditas unggulan, ketersediaan pasar ikan, potensi agroindustri, dan kontribusi sektor perikanan tangkap terhadap PDRB atau pendapatan daerah. Pada lokasi penelitian komoditas yang menjadi unggulan pada perikanan tangkap adalah produk TTC (Tuna dan Cakalang).

Pada dimensi ekonomi hasil analisis MDS menghasilkan lima kali iterasi dengan nilai stress sebesar 0,33 yang artinya ketepatan pengukuran konfigurasi atribut keberhasilan program bantuan kapal dari dimensi ekonomi dalam suatu titik adalah sangat tepat. Hasil analisis nilai stress mendekati nol artinya output yang dihasilkan semakin mirip dengan keadaan sebenarnya, sedangkan nilai RSQ (squared correlation) diperoleh sebesar 0,34.



Gambar 7.
Diagram Layang Keberhasilan
Program Kapal Bantuan

E. Penutup

Permasalahan dari program bantuan kapal bantuan adalah banyak kapal bantuan yang sudah diserahterimakan dijalankan oleh nelayan dari wilayah lain karena nelayan penerima bantuan tidak terbiasa dengan trip lama (6 bulan). Hal ini disebabkan ada faktor lainnya yang belum dipertimbangkan oleh DJPT dalam penyaluran bantuan, seperti budaya *one day fishing* pada masyarakat pesisir, kebiasaan masyarakat (alat tangkap dan ukuran kapal), *transfer knowledge*, dan faktor lainnya. Dari dimensi sosial, program bantuan kapal dapat berhasil dengan implikasi kebijakan pada atribut peningkatan partisipasi masyarakat dalam program Kapal bantuan, peningkatan kerja sama dalam usaha perikanan tangkap, peningkatan jumlah desa yang memperoleh bantuan, dan penguatan keterlibatan masyarakat adat dalam program Kapal bantuan. Dari dimensi kelembagaan, prioritas untuk meningkatkan keberhasilan program Kapal bantuan adalah penguatan pada atribut kelembagaan keuangan mikro, lembaga sosial, lembaga penyuluh, penguatan kelompok pengawas dan kelompok nelayan. Dilihat dari nilai stress dan RSQ semua dimensi dapat disimpulkan ketepatan pengukuran konfigurasi atribut keberhasilan program dalam suatu titik adalah cukup tepat. Dari dimensi ekonomi, keberhasilan program Kapal bantuan ditentukan oleh kebijakan menge-

nai mata pencarian alternatif usaha selain usaha perikanan tangkap, peningkatan keuntungan usaha dari perikanan tangkap, pemberian subsidi terhadap perikanan tangkap, peningkatan kualitas tenaga kerja dalam hal ini nelayan atau ABK yang menjalankan kapal bantuan, ketersediaan SDM, transfer keuntungan dan mengurangi ketergantungan perekonomian terhadap usaha perikanan tangkap. Diharapkan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap memperhatikan budaya *one day fishing* pada masyarakat pesisir, kebiasaan masyarakat (alat tangkap dan ukuran kapal), *transfer knowledge*, dan faktor kualitatif lainnya, tidak hanya memperhatikan faktor kuantitatif seperti potensi perikanan pada setiap daerah, jumlah nelayan, jumlah produksi, jumlah kapal, jumlah KUB (Kelompok Usaha Bersama), dan keberadaan pelabuhan perikanan.

Pustaka Acuan

- Bakar, S.A., S.Muhammad, Maryunani, dan N. Hanani. (2012). *A Study on Empowerment Partner Model in Fishing Community in City of Bengkulu, Sumatra, Indonesia*. *ATBAS Journal* 4 (2):46-50
- Budianto, S. (2012). *Pengelolaan Perikanan Tangkap Komoditas Udang Secara Berkelanjutan di Kabupaten Cilacap*. Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam. Program Studi Magister Ilmu Kelautan Universitas Indonesia.
- Fauzi, A. dan Suzy, A.. (2002). *Evaluasi status keberhasilan pembangunan perikanan: aplikasi pendekatan Rapfish (studi kasus perairan pesisir DKI Jakarta)*. *Jurnal Pesisir dan lautan. Indonesia journal of coasatal and marine resources* 4(3).
- Gasperz. (1992) . *Teknik Analisis dalam Penelitian Percobaan*, Edisi ke-2. Tarsito. Bandung.
- Hartono, T, Kodiran, T, Iqbal, M, Koeshendrajana, S. (2005). *Pengembangan Teknik Rapfish Untuk Penentuan Indikator Kinerja Perikanan Tangkap Berkelanjutan di Indonesia*. *Buletin Ekonomi Perikanan*, 6 (1).
- Johar, Y. (2012). *RAPFISH:Kelebihan dan Kelemahannya*. <http://yarjohan.blogspot.com>.
- Johnsen, J.P. dan J. Vik. (2013). *Pushed or pulled? Understanding fishery exit in a welfare society context*. *Maritime Studies Journal* 12 (4):1-20.
- Pitcher, T.J., and M.D. Power. (2000). *Fish Figures: Quantifying the Ethical Status of Canadian Fisheries, East and West*. In H. Coward., R. Omer., and T. Pitcher. *Just Fish: Ethics and Canadian Marine Fisheries*. *ISER. New Foundland. Canada*.
- Monintja, D.R. (2007). *Analisis Kebijakan Pengelolaan Perikanan Tangkap Berkelanjutan di Kabupaten Indramayu*. Disertasi Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Mallawa, A. (2006). *Pengelolaan Sumberdaya Ikan Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat*. Lokakarya Agenda Penelitian Program Coremap II Kabupaten Selayar. 9-10 September.
- Nijkamp. (1980). *Environment policy analysis: Operational Methods and models*. John Wiley and sons. New York .
- Nurmalina, R. (2008). *Analisis Indek dan Keberhasilan Sistem Ketersediaan Beras di Beberapa Wilayah Indonesia*. *Jurnal Agro Ekonomi* 26 (1).
- Purwaningsih, R, S.Widjaja, S.G.Pratiwi. (2012). *Pengembangan Model Simulasi Kebijakan Pengelolaan Ikan Berkelanjutan*. *Jurnal Teknik Industri* 14 (1).
- Sabariah, V, T.Pattisiana, D.Parenden. (2010). *Pengelolaan Sumberdaya Perairan dan Evaluasi Keberhasilan Teluk Doreri Kabupaten Manokwari*. *Jurnal Perikanan Kelautan*. Universitas Negeri Papua 6 (2).
- Sapanli, K, Aprianti, G.M Irsyad, M.Firdaus, B. Budyiansyah. (2009). *Penguatan Kelembagaan Lokal Dengan Model Coomanagement Dalam Rangka Pengelolaan Perikanan Berkelanjutan Di Kabupaten Pandeglang*. *Jurnal Bestari*. Universitas Muhammadiyah Malang 42 (1).
- Sidiq, M. (2010). *Evaluation Du Statut De La Durabilite Du Developpement Dans Les Zones Cotieres De Semarang, Indonesie*. *Memoir*. Universite de la Rochelle.
- Sundah, D., A. Suman, Soemarno, dan P. Kindangen. (2013). *How Coastal Development, Environmental Change, And Adaptive Behavior Affects Fishermen's Welfare?: (A Study Of Traditional Fishermen From The Coastal Area Of Manado Bay, Indonesia*. *Journal Of Humanities And Social Science* 17 (4):24-34.
- Sembiring, M. (2007). *Analisis Keberhasilan Perikanan Tangkap Skala Kecil di Kabupaten Langkat Provinsi Sumatera Utara*. Pasca Sarjana Fakultas Perikanan Universitas Pajajaran. Bandung.
- Ticoalu, D.B.S, E. Reppie, dan A.T.R. Telleng. (2013). *Analisis Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Perikanan Tangkap di Kota Manado*. *Jurnal Ilmu Tekonologi Perikanan Tangkap* 3 (1):76-80.

- Trisbiantoro, D., S.O. Madyowati, dan N. Trisyani. (2013). *Model Pemberdayaan Masyarakat Kawasan Pesisir Kecamatan Watulimo, Kabupaten Trenggalek*. Jurnal Mitra Ekonomi dan Manajemen Bisnis 4 (1): 18-29.
- Walundungo, G.A, M. Paendong, dan T. Manurung. (2014). *Penggunaan Analisis Multidimensional Scalling Untuk Mengetahui Kemiripan Rumah Makan Di Manado Town Square Berdasarkan Karakteristik Pelanggan*. Jurnal JDC 3 (1).
- Wasak, M. (2012). *Keadaan Sosial-Ekonomi Masyarakat Nelayan di Desa Kinabuhutan, Kecamatan Likupang Barat, Sulawesi Utara*. Pacific Journal 7 (1): 13-39.
- Wijayanti, L. dan Ihsannudin. (2013). *Strategi Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Kecamatan Pademawu Kabupaten Pamekasan*. Jurnal Agriekonomika 2 (2).

Ketepatan Sasaran Penerima Bantuan Sosial Jaminan Kesehatan

A Just Target of Health Social Insurance Assistance Recipients

Eny Hikmawati

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS). Telpon (0274) 377265.
E- mail: eny_hikmawati@yahoo.com. Diterima 17 November 2014, direvisi 24 Desember 2014, disetujui 3 Februari 2015.

Abstract

This research means to know the just target of social health insurance assistance recipients. The just target is urgent so that social insurance is effective. The research is conducted in Purworejo Regency with qualitative-descriptive method. Data are gathered through interview, observation, with informants of social insurance participants program who get PBI-JKN and Jamkesda, and documentary analysis related to social health insurance. The result concludes that social health insurance in Purworejo Regency has been done to the right targets. They are poor community comply with the indicator, reached through PBI-JKN with local central government budget, and poor group through local health insurance (Jamkesda) budget. The participation in local social health insurance refers to validation of PPLS 2011 so that does not fit with current condition. It needs newly data verification 2014-2015 for social assistance and social insurance 2015 through the Ministry of Social Affairs, through Central Data and Information in coordination with BPS. PPLS validation is conducted every six months by Directorate Social Protection and Insurance in coordination with TNP2K so that the information gets the right targets and benefit as social security network.

Keywords: *Social Health Insurance; Recipients; JKN; Right Target*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji ketepatan sasaran penerima bantuan sosial jaminan kesehatan. Ketepatan sasaran kepesertaan sangat urgen agar program jaminan sosial efektif. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Purworejo dengan pendekatan diskriptif kualitatif. Data dikumpulkan melalui teknik wawancara, observasi kepada informan peserta jaminan sosial yang memperoleh PBI JKN dan Jamkesda serta telaah dokumen terkait pelaksanaan jaminan sosial kesehatan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pemberian bantuan sosial jaminan kesehatan di Kabupaten Purworejo sudah tepat sasaran yaitu masyarakat miskin yang memenuhi indikator, dijangkau melalui PBI JKN dengan anggaran APBN dan kelompok miskin jamkesda melalui APBD. Kepesertaan dalam jaminan sosial kesehatan dimaksud merujuk validasi PPLS 2011 sehingga sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang. Perlu segera dilakukan pendataan PPLS tahun 2014/2015 untuk rujukan pemberian bantuan sosial dan jaminan sosial tahun 2015 melalui Kementerian Sosial cq Pusdatin koordinasi dengan BPS. Validasi PPLS dilakukan setiap 6 bulan sekali oleh Direktorat Perlindungan dan jaminan sosial dan berkoordinasi dengan TNP2K, agar pemberian bantuan dimaksud tepat sasaran dan tepat manfaat sebagai jaring pengaman sosial.

Kata Kunci: *Penerima; Bantuan Sosial; JKN; Tepat Sasaran.*

A. Pendahuluan

Kemiskinan merupakan masalah nasional yang komplek dan membutuhkan penanganan yang komprehensif dan integratif antar program yang terkait dalam pengentasan kemiskinan. Berbagai program pengentasan kemiskinan telah diluncurkan pemerintah namun hasilnya belum signifikan. Menurut Biro Pusat Statistik jumlah penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2013 sebanyak 28,07 juta jiwa. Jumlah tersebut apa-

bila dibandingkan pada tahun 2012 sebanyak 28,59 juta jiwa berarti mengalami penurunan sebesar 11,66 persen. Berdasarkan catatan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) jumlah penduduk miskin ada 76,4 juta jiwa dan bahkan pada tahun 2013 jumlah penduduk miskin mengalami peningkatan yakni menjadi 96 juta jiwa.

Masyarakat yang berada dalam kondisi miskin mengalami berbagai keterbatasan dalam

pemenuhan kebutuhan dasar diantaranya kebutuhan makan, akses pendidikan dan pelayanan kesehatan. Berbagai keterbatasan tersebut akan berdampak pada penurunan kualitas hidup dan dampak lanjutnya adalah meningkatnya permasalahan sosial seperti timbulnya penyakit, gizi buruk yang mengakibatkan kematian bayi maupun ibu hamil. Hal ini tentu perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjamin dan memberikan perlindungan bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagaimana amanat Undang Undang.

Jaminan sosial menjadi hak bagi setiap orang sebagaimana amanat Undang Undang Dasar 1945 pasal 28 H ayat (2) yaitu; tiap tiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Untuk mewujudkan terpenuhinya jaminan sosial tersebut maka pemerintah telah mengatur penyelenggaraan sistem jaminan sosial melalui kelembagaan yang berbentuk badan hukum publik yaitu Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (BPJS) sesuai Undang Undang No 24 tahun 2011. Dalam hal ini BPJS melaksanakan berbagai fungsi diantaranya adalah melakukan dan/atau menerima pendaftaran peserta; memungut dan mengumpulkan iuran dari peserta dan pemberi kerja; menerima bantuan iuran dari pemerintah untuk peserta kategori penerima bantuan iuran (PBI); mengelola iuran dan memberikan manfaat dan membiayai pelayanan kesehatan serta memberikan informasi kepada peserta dan masyarakat mengenai penyelenggaraan program jaminan sosial.

Penyelenggaraan sistem jaminan sosial di Indonesia menggunakan mekanisme asuransi sehingga setiap peserta wajib membayar iuran untuk memperoleh manfaat jaminan sosial dimaksud. Undang-Undang BPJS mengatur bahwa setiap warga negara wajib menjadi peserta jaminan sosial kesehatan termasuk warga negara asing yang berada di Indonesia sekurang-kurangnya dalam masa enam bulan. Terkait dengan mekanisme pembayaran iuran sesuai ketentuan, bagi pekerja penerima upah iuran dibayar oleh

pekerja dan pemberi kerja, sedangkan bagi pekerja bukan penerima upah iuran dibayar oleh pekerja sendiri, sementara bagi orang miskin dan tidak mampu iuran dibayar pemerintah sebagai penerima bantuan iuran. Pemerintah secara bertahap mendaftarkan penerima bantuan iuran dan anggota keluarganya sebagai peserta kepada BPJS.

Atas dasar itulah mendorong dilakukannya penelitian tentang ketepatan sasaran penerima bantuan sosial jaminan kesehatan, agar seseorang yang masuk kategori fakir miskin berhak memperoleh bantuan sosial jaminan kesehatan dari pemerintah. Validitas penerima bantuan iuran urgen diketahui agar pemberian bantuan iuran dimaksud tepat sasaran dan bermanfaat bagi masyarakat sasaran. Penelitian ini terfokus pada program Jaminan Kesehatan Nasional atau JKN dan Jaminan kesehatan daerah tempat penelitian ini dilakukan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui ketepatan sasaran penerima bantuan sosial jaminan kesehatan sesuai ketentuan Perpres No 12 tahun 2013 dan Peraturan Bupati Purworejo No 21 tahun 2014. Hasil penelitian ini diharapkan memberi manfaat bagi TNP2K, Kementerian Sosial RI, melalui Pusdatin dan Direktorat Perlindungan dan Jaminan Sosial serta Pemda Kabupaten Purworejo.

Sistem jaminan Sosial Nasional merupakan program negara yang bertujuan untuk memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Jaminan sosial didefinisikan sebagai salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak (Undang Undang No 24 tahun 2011). *ILO Convention 102* yang dikutip Chazali Situmorang. 2013 sebagai berikut: *social security is the protection which society provides for its members through a series of public measure: To offset the absence or substantial reduction of income from work resulting from various contingencies (notable sickness, maternity, employment injury, unemployment, invalidity, old age and death of breadwinner); To provide people with health care; To provide benefit for families with child-*

ren. Jaminan sosial sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan, memberi rasa aman sepanjang hidup manusia, melalui pendekatan sistem yaitu harus beraturan, sistematis, dan terukur. Pengertian jaminan sosial secara spesifik adalah sistem perlindungan dalam bentuk dukungan pendapatan (*income support*) bagi setiap orang yang memerlukan melalui seperangkat uji kebutuhan (*means test*) oleh lembaga yang berwenang.

Uji kebutuhan dimaksud antara lain meliputi; Jumlah penghasilan, Jumlah pengeluaran untuk konsumsi dan non konsumsi, Kepemilikan tabungan dalam jumlah tertentu, Kondisi tempat tinggal, kepemilikan sarana MCK, Penggunaan sarana penerangan listrik dan tingkat pendidikan. Apabila dilihat dari pendekatan asuransi, jaminan sosial sebagai tehnik atau metode penanganan resiko yang terkait dengan hubungan kerja dan berdasar pada hukum bilangan banyak. Apabila ditinjau dari sisi bantuan sosial, maka jaminan sosial diartikan sebagai dukungan pendapatan bagi komunitas kurang mampu dan/atau kurang beruntung untuk keperluan konsumsi.

Undang Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional menjelaskan bahwa pilar jaminan sosial meliputi bantuan sosial, tabungan wajib dan asuransi sosial. Bantuan sosial adalah suatu sistem untuk reduksi kemiskinan yang didanai dari pajak yang dimasukkan dalam APBN kemudian dikeluarkan sebagai PBI. Tabungan wajib (*provident fund*) merupakan skema tabungan yang diperuntukkan dirinya sendiri sebagai jaminan hari tua. Asuransi sosial adalah program yang bersifat wajib yang didanai dengan iuran peserta atau pihak lain dan/atau pemerintah bagi penduduk miskin. Menurut Chazali Situmorang (2013), model asuransi sosial ini dinilai paling baik dan efektif untuk membiayai jaminan sosial.

Program jaminan sosial adalah skema jaminan sosial yang diperuntukkan bagi peserta dan anggota keluarganya dengan memberi manfaat apabila peserta mengalami sakit, persalinan, kecelakaan kerja, terkena PHK, menghadapi hari tua dan meninggal dunia sebelum memasuki pensiun terutama untuk pencari nafkah utama. Na-

mun dalam tulisan ini hanya berfokus pada program jaminan kesehatan yang diselenggarakan oleh BPJS dan jamkesda yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Daerah Kabupaten Purworejo untuk mengetahui ketepatan sasaran penerima bantuan sosial jaminan kesehatan dan bagaimana mekanisme mengakses bantuan dimaksud. Jaminan kesehatan merupakan bagian dari prioritas reformasi pembangunan kesehatan. Pelaksanaan program pembiayaan kesehatan merujuk pada regulasi sebagai berikut. Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan; Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional; Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran; Perpres No.12 Tahun 2013 serta perubahan Perpres No. 111 Tahun 2013 Tentang Jaminan Kesehatan; Permenkes No 69 tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan Pada Fasilitas Kesehatan Primer dan Lanjutan; Permenkes No 71 Tahun 2013 tentang Pelayanan Kesehatan pada Jaminan Kesehatan Nasional; Keputusan Bupati Purworejo No. 188.4/ 223/ 2014 tentang Pemetaan Rujukan Pemberi Pelayanan Kesehatan; Peraturan Bupati Purworejo No. 21 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah Kabupaten Purworejo.

Undang-Undang Kesehatan telah mengamanatkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama dalam memperoleh dan mengakses kesehatan yang aman, bermutu dan terjangkau, setiap orang wajib turut serta dalam Program jaminan Kesehatan Nasional. Berkaitan dengan itu, untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pelayanan kesehatan maka pemerintah telah merintis beberapa bentuk jaminan sosial di bidang kesehatan diantaranya melalui PT Askes (Persero) dan PT Jamsostek (Persero) yang melayani kelompok masyarakat PNS, penerima pensiun, veteran, dan pegawai swasta. Sedangkan untuk masyarakat kelompok miskin dan tidak

mampu, pemerintah memberikan jaminan sosial melalui skema Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) dan Jaminan kesehatan daerah (Jamkesda). Namun demikian skema jaminan sosial kesehatan tersebut masih terkotak-kotak, biaya kesehatan dan mutu pelayanan kesehatan menjadi sulit terkendali (Kemenkes RI, 2013)

Untuk mengatasi hal itu, pemerintah membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan) dan telah aktif mulai 1 Januari 2014 untuk melaksanakan jaminan kesehatan Nasional (JKN) dan berlaku universal. Diberlakukannya BPJS Kesehatan membawa konsekuensi, terkait dengan tatakelola penyelenggaraan jaminan kesehatan yang sebelumnya diselenggarakan oleh beragam lembaga asuransi jaminan kesehatan yakni PT Askes, PT Asabri, PT Taspen dan PT Jamsostek beralih ke BPJS Kesehatan mengalami perubahan mekanisme dan hak peserta dalam memperoleh manfaat layanan kesehatan lebih komprehensif dan menjamin sustainability.

Mulai 1 Januari 2014 pemerintah telah mengalihkan peserta *existing* askes sosial sebanyak 16,15 juta, Jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas) sebesar 86,4 juta, TNI sebanyak 859,216 juta, POLRI sebanyak 793,454 juta dan Jamsostek sebanyak 8,4 juta (Sri Endang Tri Wardati, 2014). Secara operasional pelaksanaan JKN diatur oleh Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yakni PP No 101 Tahun 2012 tentang penerima bantuan iuran (PBI) dan Perpres No 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan dan Peta jalan JKN. Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan melalui mekanisme asuransi kesehatan sosial yang bersifat wajib (*mandatory*), bertujuan agar semua penduduk Indonesia terlindungi dalam sistem asuransi, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar kesehatan yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayarkan oleh pemerintah.

Peserta JKN terdiri dari; Pekerja penerima upah dan anggota keluarganya, Pekerja bukan penerima upah dan anggota keluarganya dan/atau pekerja mandiri, Bukan pekerja dan anggota

keluarganya, penerima pensiun, dan penerima bantuan iuran. Peserta PBI jaminan kesehatan meliputi orang yang tergolong fakir miskin dan tidak mampu, yang ditetapkan oleh pemerintah dan diatur melalui peraturan pemerintah. Pertanyaannya, siapakah fakir miskin dan orang yang tidak mampu sebagaimana dimaksud dalam peraturan pemerintah No. 101 Tahun 2012. Untuk menjawab pertanyaan ini maka perlu mengetahui beberapa pengertian terkait kemiskinan.

Kemiskinan seringkali dimaknai sebagai ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar hidup seperti makanan, pakaian, tempat tinggal, pendidikan dan kesehatan. Menurut Rahman D (2003), kemiskinan adalah keadaan dimana seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok standar minimal untuk dapat hidup layak. Kemiskinan juga sering dikaitkan dengan kondisi kerentanan dan ketidakberdayaan. Robert Chambers (1987), yang dikutip Istiana menyatakan bahwa pada intinya kemiskinan adalah *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan yang meliputi lima unsur yang meliputi; kemiskinan itu sendiri, kelemahan fisik, keterasingan atau isolasi, kerentanan dan ketidakberdayaan.

Suharto dkk. (2004), membagi kemiskinan dalam beberapa dimensi yaitu: ketidakmampuan memenuhi konsumsi dasar seperti pangan, sandang, dan papan; tidak adanya akses dasar yaitu kesehatan, pendidikan, dan transportasi; Tidak adanya jaminan masa depan karena tidak ada investasi untuk pendidikan keluarga; Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individu maupun massa; Tidak dilibatkan dalam kegiatan masyarakat. Tidak adanya akses lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan; Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental; serta Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan, janda miskin dan kelompok marjinal dan terpencil).

Tingkat kemiskinan suatu rumah tangga ditandai dengan keterbatasan kepemilikan aset (*poor*) yang berkait erat dengan tingkat pemenuhan kebutuhan dasar kesehatan dan pendidikan. Rendahnya penghasilan keluarga miskin

menyebabkan keluarga tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan kesehatan dan pendidikan yang menyebabkan mereka hidup dengan kondisi lemah (*physically weak*) dan dalam kondisi ketidakberdayaan (*powerless*). Hal ini menyebabkan mereka hidup dalam kerentanan dan keterisolasian sehingga terperangkap dalam lingkaran kemiskinan.

Dalam konteks kesejahteraan sosial, kemiskinan dimaknai sebagai masalah sosial yang disandang oleh seseorang atau sekelompok masyarakat yang menyebabkan mereka mengalami keterbatasan tingkat kesejahteraannya. Kesejahteraan dimaksud menurut Undang-Undang No 11 Tahun 2009 adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan dirinya sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Menurut Departemen Sosial, Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok secara layak (Departemen Sosial RI, 2003)

Sementara PP No 101 tahun 2012 memberi pengertian fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya (Pasal 1 ayat 5), sedangkan orang tidak mampu adalah orang yang mempunyai sumber penghasilan, gaji atau upah yang hanya mampu untuk memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar iuran bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 1 ayat 6). Selanjutnya dalam strategi penanggulangan kemiskinan (TNP2K, 2005) kemiskinan merupakan kondisi saat seseorang atau sekelompok tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Untuk mengatasi masalah kemiskinan langkah yang ditempuh

adalah dengan meningkatkan jangkauan aksesibilitas masyarakat miskin terhadap layanan publik khususnya akses pendidikan dan kesehatan (Istiana Hermawati, 2012)

Secara umum kemiskinan dapat dikaitkan dengan pendekatan normatif kebutuhan kalori dan kebutuhan dasar non makanan sebagai dasar penetapan garis kemiskinan. Beberapa indikator kemiskinan untuk menentukan suatu rumah tangga dikategorikan miskin meliputi: Luas bangunan tempat tinggal kurang dari 8 meter persegi per-orang; Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah bambu/ kayu berkualitas rendah; Jenis tempat tinggal terbuat dari bambu/ rumbia/ kayu berkualitas rendah, atau tembok tanpa plester; Tidak memiliki fasilitas buang air besar atau bersama-sama rumahtangga lain; Sumber air minum berasal dari sumur/ mata air tidak terlindungi/ sungai/ air hujan; Sumber penerangan tidak menggunakan listrik; Jenis bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/ arang/ minyak tanah; Hanya mengkonsumsi daging ayam dan susu dalam seminggu; Hanya sanggup makan sebanyak satu atau dua kali sehari; Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun; Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di Puskesmas atau Poliklinik; Sumber penghasilan kepala rumahtangga sebagai petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh perkebunan atau pekerjaan lain dengan pendapatan kurang dari Rp 600.000,- per bulan; Pendidikan tertinggi kepala keluarga adalah tidak sekolah, tidak tamat SD atau hanya SD; Tidak memiliki tabungan/ barang yang mudah dijual dengan nilai Rp 500.000,- seperti sepeda motor, (kredit atau non kredit), emas, ternak, kapal motor atau barang modal lainnya (Direktorat Pemberdayaan Fakir Miskin, Kemsos RI, 2010).

Indikator kemiskinan menurut Kemsos tidak berbeda dengan indikator kemiskinan yang ditetapkan BPS. Indikator kemiskinan menurut BPS dan BKKBN lebih melihat dari sisi kesejahteraan. BPS mengacu pada skala rumah tangga yaitu RTSM, Miskin dan hampir miskin, sementara BKKBN menggunakan pendekatan keluarga yaitu; data demografi seperti jumlah

jiwa dalam keluarga menurut jenis kelamin, data keluarga berencana seperti Pasangan Usia Subur (PUS), peserta KB; Data tahapan keluarga sejahtera (Pra Sejahtera, Sejahtera I, Sejahtera II dan Sejahtera III, Sejahtera III Plus) serta data individu atau identitas keluarga. Mengacu pada beberapa indikator tersebut, maka suatu keluarga dikategorikan miskin apabila memenuhi sedikitnya enam indikator dari 14 indikator kemiskinan. Data yang digunakan TNP2K dalam menetapkan pemberian bantuan iuran peserta BPJS Kesehatan mengacu data PPLS 2011 sehingga sudah tidak sesuai kondisi saat ini.

Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Daerah di Kabupaten Purworejo merujuk Peraturan Bupati No 21 Tahun 2014 dan Keputusan Bupati Purworejo No. 188.4/ 223/ 2014 Tentang Pemetaan Rujukan Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK). Sasaran pembiayaan kesehatan di Kabupaten Purworejo meliputi; Kepesertaan Program JKN dan Kepesertaan Program Jamkesda. Peserta Program Jamkesda meliputi masyarakat miskin PBI jaminan kesehatan, Masyarakat miskin tertentu (maskin tertentu) dan masyarakat miskin Jamkesda (maskin jamkesda) yaitu maskin yang memenuhi sebelas indikator yang ditetapkan dalam Peraturan Bupati. Indikator Maskin Jamkesda meliputi: Pengeluaran setiap anggota rumahtangga sebesar Rp 235,491,-per orang per bulan; Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari bambu/tanah/ kayu murahan; Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/ rumbia/ kayu murahan; Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari delapan meter persegi per orang; Terdapat anggota rumah tangga yang menderita penyakit kronis dan khusus; Tidak mempunyai fasilitas buang air besar/bersama dengan rumah tangga lain; Sumber penerangan rumah tangga tidak memakai listrik; Sumber air minum berasal dari sumur/sumber mata air yang tidak terlindungi/sungai/air hujan; Bahan bakar untuk memasak sehari hari adalah kayu bakar/ arang/minyak tanah; Pendidikan kepala rumah tangga paling tinggi tamat SD, tidak mempunyai tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai sebesar Rp 1.000.000,-

Penduduk Purworejo yang memenuhi lima kriteria dari sebelas indikator maka dapat memperoleh jaminan kesehatan daerah dengan kategori maskin Jamkesda. Maskin Jamkesda adalah penduduk miskin Kabupaten Purworejo yang tidak ditetapkan sebagai peserta program jaminan kesehatan atau program asuransi kesehatan lainnya, sehingga tidak berhak memperoleh pelayanan kesehatan melalui JKN namun berhak mendapat layanan Jamkesda apabila memenuhi persyaratan tersebut. Masyarakat miskin lain yang dapat dijamin program jamkesda adalah maskin tertentu penduduk Kabupaten Purworejo yang pernah ditetapkan sebagai peserta Jamkesmas yang tidak memiliki kartu serta belum ditetapkan sebagai peserta JKN.

Kepesertaan jamkesda lainnya adalah mereka yang masuk golongan maskin tertentu terdiri atas: Gelandangan, pengemis, anak dan orang terlantar, serta masyarakat miskin penghuni panti sosial; Maskin penghuni Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan; Maskin penyandang cacat; Peserta Program Keluarga Harapan; Bayi dan anak yang lahir dari kedua orang tua atau salah satu orang tuanya terdaftar sebagai PBI jaminan Kesehatan; Ibu hamil dan ibu bersalin/ ibu nifas dari suami yang terdaftar sebagai PBI Jaminan Kesehatan; penderita thalassaemia mayor; Penderita Kejadian Ikutan Paska Imunisasi (KIPPI); Korban bencana pasca tanggap darurat sampai dengan satu tahun; Kondisi kesehatan akibat program nasional. Pemerintah Kabupaten Purworejo pada dasarnya memberikan jaminan kesehatan melalui program jamkesda bagi penduduk yang memenuhi persyaratan tertentu antara lain dibuktikan dengan kepemilikan KTP dan surat keterangan miskin dari Kepala Desa/ Lurah setempat.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui ketepatan sasaran penerima bantuan sosial jaminan kesehatan di Kabupaten Purworejo baik PBI Jaminan Kesehatan Nasional maupun penerima program Jamkesda. Penelitian ini menggunakan

pendekatan kualitatif yang diimplementasikan sebagai berikut.

Penentuan Lokasi: ditentukan secara purposive dengan mempertimbangkan keterjangkauan lokasi, waktu, tenaga dan biaya serta kesesuaian masalah. Atas dasar pertimbangan tersebut maka lokasi ditentukan di Kabupaten Purworejo dengan argumentasi: Sudah melaksanakan Jaminan Kesehatan Nasional; Memiliki Peraturan Daerah terkait program Jaminan Kesehatan Daerah; Terdapat cukup banyak peserta PBI JKN maupun program Jamkesda.

Penentuan Informan: orang yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan jaminan sosial kesehatan, yaitu peserta BPJS Kesehatan atau PBI JKN dan peserta program Jamkesda, Pelaksana yang terdiri dari petugas di Unit Pemberi Pelayanan Tingkat Pertama (Puskesmas) dan Pejabat Dinas Kesehatan, Petugas penyelenggara (BPJS) serta Pejabat Dinas Sosial terkait data fakir miskin dan tidak mampu.

Teknik Pengumpulan Data: melalui teknik wawancara dengan menggunakan panduan wawancara berstruktur dan diperdalam dengan wawancara mendalam terkait kondisi sosial ekonomi informan. Disamping itu juga digunakan teknik observasi dengan mengamati kondisi fisik tempat tinggal (Luas bangunan, bahan yang digunakan, MCK, Penerangan, Bahan bakar yang digunakan memasak). Pengumpulan data juga menggunakan telaah dokumen yaitu Peraturan atau Undang Undang terkait pelaksanaan jaminan sosial, kepemilikan Kartu Peserta, laporan pelaksanaan layanan kesehatan, data dan brosur dari BPJS, Dinas Kesehatan, dan Puskesmas.

Teknis Analisis Data: secara diskriptif kualitatif untuk menggambarkan karakteristik, ketepatan sasaran penerima bantuan iuran dan mekanisme kepesertaan jaminan sosial kesehatan. Analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi, klasifikasi, display dan penarikan kesimpulan (Moleong, 2007).

C. Hasil dan Pembahasan (Ketepatan Sasaran Penerima Bantuan Sosial Jaminan Kesehatan)

Penerima bantuan iuran (PBI) adalah peserta jaminan sosial kesehatan bagi fakir miskin dan orang tidak mampu yang iurannya dibayarkan oleh pemerintah sesuai amanat Undang Undang Sistem jaminan Sosial Nasional. Peserta PBI JKN ditetapkan oleh pemerintah dan diatur melalui Peraturan Pemerintah No 101 tahun 2012. Penetapan PBI jaminan kesehatan ditetapkan berdasarkan indikator kemiskinan BPS dan mengacu data PPLS Tahun 2011. Untuk mengetahui karakteristik penerima bantuan sosial jaminan kesehatan di Kabupaten Purworejo dapat diketahui dari data informan penerima bantuan atau peserta PBI JKN maupun Jamkesda yang meliputi; Tingkat pendidikan kepala keluarga, penghasilan, kondisi tempat tinggal, sarana penerangan, MCK, air minum, pemenuhan kebutuhan makan, pakaian, penggunaan bahan bakar untuk memasak dan kepemilikan tabungan.

Tabel 1 Konsisi Rumah Penerima Bantuan Sosial Jaminan Kesehatan

No	Kondisi Rumah	Frekuensi	Persen
1	Tidak Permanen	2	9,09
2	Semi Permanen	14	63,63
3	Permanen	6	27,27
Jumlah		22	100

Sumber: Jawaban responden (2014)

Kondisi rumah tempat tinggal dikategorikan dalam tiga kelompok yaitu tidak permanen, semi permanen dan permanen. Tidak permanen adalah rumah berdinding kayu dari bahan berkualitas rendah/bambu dan berlantai tanah. Semi permanen adalah berdinding bata tidak diplester atau setengah bata dan berlantai tanah, sedangkan permanen adalah rumah dinding bata dan lantai ubin. Tabel 1 menunjukkan sebagian besar informan penerima bantuan jaminan kesehatan bertempat tinggal dengan kondisi rumah semi permanen sebanyak 14 orang (63,63 persen) sedangkan yang tidak permanen hanya dua orang.

Penelusuran lebih lanjut diketahui bahwa sebanyak 12 orang mengaku rumah yang ditempati adalah rumah sendiri yang berasal dari warisan, dua orang mengontrak dan delapan orang menyatakan mengindung. Dari pengamatan terhadap kondisi rumah diketahui bahwa rumah yang ditempati memiliki luas bangunan tidak lebih dari delapan meter persegi per orang bahkan ada yang kurang dari delapan meter persegi, dengan jumlah anggota keluarga rata-rata empat sampai enam, namun tiga orang KK anggota keluarganya tujuh orang. Menurut pengakuan dua orang informan dari 12 orang yang memiliki rumah sendiri, mereka mendapatkan bantuan sosial dari program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa mereka termasuk kriteria fakir miskin. Salah satu informan mengatakan; *nyuwun ngapunten Bu... ngih ngaten niki gubuk kula... keranten tiyang boten gadah*, sambil menyingkirkan baju yang berserakan di *lincak*. Maksudnya adalah minta maaf atas keadaan rumahnya yang kurang pantas untuk menerima tamu, karena kondisi kemiskinannya. Lincak adalah sebuah tempat duduk yang terbuat dari bahan bambu. Dari indikator rumah tempat tinggal mereka telah sesuai persyaratan kriteria sebagai penerima bantuan sosial yaitu rumah yang ditempati tidak permanen atau semi permanen dengan luas bangunan kurang dari 8 meter persegi per orang. Selain rumah tempat tinggal indikator kemiskinan lain adalah fasilitas MCK. Mengenai kepemilikan fasilitas untuk mandi, cuci dan buang air besar sebagai berikut.

Tabel 2 Kepemilikan sarana Mandi, Cuci dan Buang Air Besar

No	Kepemilikan	Frekuensi	Persen
1	Milik Sendiri	13	59,09
2	Menumpang	6	27,27
3	Tidak Punya	3	13,63
Jumlah		22	100

Sumber: Jawaban responden (2014)

Dari aspek kebutuhan hidup, sarana mandi, cuci dan buang air besar merupakan kebutuh-

an penting dalam rumah tangga karena setiap hari sarana tersebut selalu dibutuhkan untuk membersihkan badan, mencuci pakaian dan membuang sampah atau kotoran dari badan kita. Dari aspek kesehatan, setiap rumah tangga dianjurkan memiliki sarana MCK untuk menjaga lingkungan yang bersih dan sehat. Dari tabel 2 diketahui sebagian besar yaitu 13 KK telah memiliki sarana mandi dan cuci dari sumur sendiri, tetapi belum semua mempunyai sarana buang air besar, yang memiliki ada 10 KK, sementara yang menumpang ditempat keluarga yang tinggal dalam satu rumah keluarga tetapi dengan status KK sendiri. Mereka yang tidak punya menggunakan sarana MCK di sungai yang kebetulan tidak jauh dari tempat tinggal mereka. Dari indikator kepemilikan sarana MCK maka 13 KK tidak sesuai indikator kemiskinan yaitu tidak memiliki fasilitas buang air besar atau bersama sama dengan rumah tangga lain. Namun demikian kepemilikan sarana MCK hanya merupakan salah satu indikator dari 14 indikator kemiskinan yang ditetapkan.

Apabila dikaji dari penggunaan sumber air minum diketahui semua informan menggunakan air sumur sebagai sumber utama untuk air minum, sumur yang digunakan tidak tertutup sehingga mudah tercemar. Namun dari 3 KK mengaku kadang kadang menggunakan air mineral. Menurut penuturan mereka; jika sedang punya rejeki kadang kadang membeli Aqua untuk minum, namun lebih sering menggunakan air sumur yang direbus sehingga lebih irit.

Indikator kemiskinan lainnya adalah penggunaan sarana penerangan dalam rumah tangga. Dari hasil wawancara diketahui semua informan telah menggunakan penerangan listrik, 17 orang informan menyatakan memiliki jaringan listrik sendiri yang dibuktikan dengan adanya meteran yang terpasang disalah satu bagian dari rumah. Lima orang menggunakan listrik dari jaringan listrik tetangganya dengan konsekuensi membantu membayar pajak bulanan sebesar Rp 40.000 – Rp 50.000 perbulan. Mereka yang menyalur jaringan listrik menyatakan sebenarnya ingin memiliki jaringan sendiri, tetapi

karena membutuhkan biaya banyak maka sampai saat ini belum terlaksana. Salah satu informan menegaskan lebih mengutamakan untuk biaya pemenuhan kebutuhan makan dan biaya sekolah anaknya. Apabila ditinjau dari penggunaan sarana penerangan listrik maka tidak terpenuhi indikator kemiskinan pada semua informan.

Penggunaan sarana untuk memasak sehari hari yang menggunakan kayu bakar, arang dan minyak tanah termasuk salah satu indikator kemiskinan. Menurut pengakuan informan dari 22 orang, yang menggunakan kayu bakar ada dua orang, menggunakan minyak tanah ada dua orang dan yang menggunakan gas LPG ada delapan. Mereka mengatakan memakai kompor gas karena sudah diberi bantuan pemerintah sehingga sayang kalau tidak digunakan. Penggunaan kayu bakar untuk memasak merupakan peringkat tertinggi, hal ini dapat dimaklumi mengingat mereka tinggal di desa yang masih tersedia kayu bakar cukup banyak. Mereka tidak perlu membeli karena masih bisa dicari di sekitar rumah, sedangkan apabila memakai gas LPG sudah pasti harus membeli sehingga dipandang lebih hemat memakai kayu bakar. Sementara dua orang informan yang menggunakan minyak tanah menyatakan karena merasa masih takut menggunakan kompor gas, katanya takut jika suatu saat meledak. Dari penggunaan bahan bakar untuk memasak sehari hari diketahui delapan informan tidak terpenuhi kriteria kemiskinan dari aspek penggunaan bahan bakar untuk memasak. Indikator kemiskinan yang sering ditonjolkan adalah besarnya penghasilan kepala keluarga. Menurut ketentuan seorang pencari nafkah utama dalam keluarga yang mempunyai penghasilan kurang dari Rp 600.000 per bulan termasuk kriteria fakir miskin.

Penerima bantuan sosial pada umumnya bekerja di sektor informal, begitu pula dengan informan penerima bantuan sosial jaminan kesehatan di Kabupaten Purworejo diketahui semua bekerja disektor informal seperti seperti buruh (bangunan, tani, serabutan), sektor jasa yaitu tukang pijit, tukang cuci dan tukang becak serta berjualan atau bakul di pasar. Dari pekerjaan

dimaksud menurut pengakuannya penghasilan mereka tidak tetap, sepuluh orang menyatakan kira kira memperoleh penghasilan berkisar Rp 500.000 –Rp 600.000 perbulan. Lima orang mengaku kalau setiap hari ada pekerjaan, penghasilan bisa mencapai Rp 600.000 – Rp 700.000. sedangkan tujuh orang memperoleh penghasilan kurang dari Rp 500.000. Penghasilan mereka dapat dikatakan di bawah standar upah minimal provinsi, dan apabila dipergunakan untuk pemenuhan kebutuhan dasar minimal seperti untuk makan, biaya pendidikan anak dan berobat apabila sakit tentunya tidak cukup apalagi jumlah tanggungan mereka rata rata 4 orang. Penelusuran lebih lanjut semua informan menyatakan hanya bisa makan satu sampai dua kali sehari dengan menu seadanya yang penting ada nasi sedang lauknya kadang tempe dan sayur bahkan lebih sering ikan asin dan krupuk. Menurut pengakuannya mereka hanya makan daging kalau ada rejeki lebih banyak sehingga bisa membeli daging untuk lauk anaknya.

Tabel 3 Penghasilan Kepala Keluarga Per Bulan

No	Penghasilan (Rupiah)	Frekuensi	Persen
1	400.000- 500.000	7	31,81
2	500.000- 600.000	10	45,45
3	.> 600.000	5	22,72
Jumlah		22	100

Sumber: Jawaban responden (2014)

Berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pakaian, mereka hanya bisa membeli pakaian satu stel dalam setahun dan itu diusahakan ketika Hari Raya Idul Fitri, sekaligus untuk merayakan Lebaran. Pembelian pakaian diprioritaskan untuk anak anak sedangkan untuk orang tua tidak tentu karena keterbatasan uang yang dimiliki. Dalam hal pemenuhan kebutuhan kesehatan apabila ada anggota keluarga yang mengalami sakit mereka bisa berobat ke Puskesmas atau Poliklinik dengan menggunakan kartu peserta jaminan kesehatan baik yang tercover PBI JKN maupun Jamkesda, namun sebelumnya mereka mengaku apabila sakit hanya diobati dengan obat yang

dibeli di warung, karena tidak mampu membayar biaya pengobatan di Puskesmas atau Poliklinik. Kenyataan tersebut terungkap ketika ditanya sebagai berikut: “*Pak.... Jenengan yen sakit berobat wonten pundi?*” Dijawab, “*wonten Puskesmas gratis.*” (Bapak Kas. 60 tahun yang ditemui di Puskesmas Cangkreng). Pak Kas sedang dirawat karena sakit penyumbatan kelenjar dan sudah 3 hari mondok di Puskesmas Cangkreng. Lebih lanjut yang bersangkutan menerangkan bahwa selama ia berobat di Puskesmas telah dilayani dengan baik tanpa dipungut biaya.

Indikator kemiskinan yang dipakai di Kabupaten Purworejo menggunakan pendekatan pengeluaran setiap anggota rumah tangga sebesar Rp 235,491 per orang perbulan. Wawancara terhadap informan mengenai besarnya pengeluaran diketahui sebagian besar yakni 13 orang menyatakan rata rata pengeluarannya sebesar Rp 500.000 – Rp 700.000 dengan jumlah tanggungan rata rata empat orang, sehingga pengeluaran perorang kurang dari Rp 235,491 perorang perbulan. Apabila kita cermati penghasilan informan yang berkisar Rp 400.000 – Rp 700.000 dengan pengeluaran rata rata sebesar Rp 700.000 bahkan ada yang lebih, mereka mengaku tidak dapat menabung. Jangankan menabung untuk mencukupi kebutuhan hidup saja susah kata mereka. Namun demikian ada dua informan yang mengaku mempunyai tabungan meskipun hanya sedikit yakni kurang dari Rp 500.000. Dua orang informan tersebut adalah peserta Program Keluarga Harapan yang memang diwajibkan menabung sebagai suatu *condisioning*. Dengan demikian dapat disimpulkan terkait dengan penghasilan, pengeluaran untuk pemenuhan kebutuhan makan, pakaian dan pengobatan serta kepemilikan tabungan semua informan termasuk memenuhi kriteria fakir miskin dan tidak mampu.

Indikator fakir miskin lain adalah tingkat pendidikan tertinggi kepala rumah tangga adalah tidak sekolah, atau tidak tamat SD atau hanya SD.

Tabel 4 Tingkat Pendidikan Kepala Keluarga

No	Pendidikan	Frekuensi	Persen
1	Tidak sekolah	2	9,09
2	Sekolah Dasar	12	54,54
3	SMP	8	36,36
Jumlah		22	100

Sumber: Jawaban responden (2014)

Tabel 4 menunjukkan bahwa tingkat pendidikan penerima bantuan sosial jaminan kesehatan di Kabupaten Purworejo tertinggi atau sebanyak 12 orang berpendidikan setingkat SD, tetapi ada yang tidak tamat bahkan dua orang tidak pernah sekolah. Adapun yang berpendidikan setingkat SMP terdapat 8 orang dan tidak ada yang berpendidikan lebih tinggi dari SMP. Kondisi ini dapat dimaknai bahwa kondisi kemiskinan orang tua mereka menyebabkan tidak ada kesempatan untuk menempuh pendidikan yang lebih baik. Dari tingkat pendidikan kepala keluarga maka hanya sebagian kecil yang tidak sesuai persyaratan kemiskinan yang ditetapkan, namun demikian tingkat pendidikan KK hanya merupakan salah satu indikator dari 14 indikator kemiskinan yang ditetapkan sebagai kriteria penerima bantuan sosial jaminan kesehatan baik yang melalui mekanisme PBI JKN maupun Jamkesda.

Merujuk pada indikator kemiskinan yang ditetapkan oleh BPS yang kemudian dirujuk oleh TNP2K untuk validasi PBI Jaminan Kesehatan Nasional yang terdiri dari 14 indikator. Pemerintah Kabupaten Purworejo dengan 11 indikator persyaratan penerima jaminan kesehatan kategori miskin Jamkesda, apabila memenuhi lima dari 11 indikator dimaksud. Data mengenai kondisi penerima bantuan sosial jaminan kesehatan yang meliputi; kondisi rumah luas, bangunan, kepemilikan sarana MCK, penggunaan sarana penerangan, bahan bakar untuk memasak serta sumber air minum. Data lainnya adalah pemenuhan kebutuhan makan, pakaian, kemampuan berobat ke Puskesmas, keberadaan anggota keluarga yang menderita penyakit kronis, kepemilikan tabungan dan pendidikan tertinggi kepala keluarga tersaji di atas dapat dikatakan semua informan telah memenuhi

kreteria fakir miskin. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemberian bantuan sosial jaminan kesehatan di Kabupaten Purworejo telah tepat sasaran.

Berdasarkan kuota dari TNP2K peserta jamkesmas di Kabupaten Purworejo sebanyak 258,689 orang yang tersebar di 16 Kecamatan dengan 25 Puskesmas. Hasil verifikasi dari Tim Pengelola Jamkesmas tingkat provinsi ditemukan 5.438 kartu yang harus digantikan karena pemiliknya meninggal, tidak ditemukan alamat, termasuk dalam golongan PNS/TNI/POLRI dan empat orang menolak kartu karena merasa mampu membayar iuran sendiri. Pemerintah Kabupaten Purworejo telah mengirimkan peserta pengganti sebanyak 5.438 jiwa dengan kreteria miskin dan berpenyakit kronis (Dinas Kesehatan Kabupaten Purworejo, 2014). Peserta pengganti tersebut ditetapkan berdasarkan surat keputusan bupati (*feed back* dari BPJS yang sudah tervalidasi adalah 3119 orang). Mekanisme untuk memperoleh pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin PBI Jaminan kesehatan yang dibiayai oleh Pemerintah daerah pada PPK I sebagai berikut. Pertama, pasien atau penanggungnya mendaftarkan diri sebagai pasien miskin pada petugas pendaftaran pelayanan di PPK I yang ditunjuk. Kedua, pasien atau penanggungnya menyerahkan persyaratan yang telah ditetapkan (KTP, CI, SKM dan Rekomendasi dari SKPD terkait serta Kartu Jamkesmas/ Jamkesda). Ketiga, menyerahkan persyaratan dimaksud harus dilakukan paling lambat 2x24 jam hari kerja sejak pasien mendaftarkan diri. Keempat, apabila pelayanan kesehatan telah selesai diberikan sebelum jangka waktu dimaksud, maka persyaratan harus diberikan sebelum pasien pulang.

Persyaratan untuk memperoleh pelayanan bagi miskin jamkesda pada PPK I meliputi: Memiliki kartu peserta PBI Jaminan kesehatan atas nama pasien yang sah dan masih berlaku; Mendapatkan jenis layanan kesehatan yang ditanggung program jamkesda; Mendapatkan pelayanan kesehatan dari PPK Jamkesda yang ditunjuk; Penduduk Kabupaten Purworejo yang dibuktikan dengan KTP atau kartu keluarga yang

sah dan masih berlaku. Pelayanan kesehatan bagi miskin tertentu adalah sama dengan peserta PBI JKN ditambah rekomendasi dari SKPD yang menangani bidang sosial bagi gelandangan, pengemis, anak dan orang terlantar serta penghuni panti sosial miskin. Surat keterangan mengenai gangguan kesehatan akibat program nasional dari camat setempat, Rekomendasi dari kepala Lembaga Pemasyarakatan setempat bagi penghuni LP atau Rutan. Peserta PKH dibuktikan dengan kartu peserta PKH asli, KTP dan KK yang sah serta rekomendasi dari SKPD yang menangani bidang sosial. Bagi penderita Thalassaemia mayor menyerahkan foto copy penderita yang diterbitkan oleh Yayasan Thalassaemia Indonesia (YTI) dan surat dari dokter yang merawat. Ibu hamil, nifas dan menyusui serta bayi yang lahir dari orang tua peserta PBI JKN menunjukkan KTP dan KK.

Bagi miskin Jamkesda membuat surat pernyataan miskin (SKM) yang ditandatangani oleh kepala desa dan disahkan oleh camat setempat. Memenuhi sedikitnya lima indikator dari sebelas indikator miskin yang ditetapkan. Tidak terdaftar sebagai peserta jaminan kesehatan atau program asuransi kesehatan. Masa berlakunya SKM selama enam bulan sejak diterbitkan, apabila dalam jangka waktu enam bulan telah berakhir dan pemilik SKM masih membutuhkan maka harus diterbitkan SKM yang baru sesuai persyaratan dan tata cara yang berlaku. Dalam rangka penyelenggaraan jaminan kesehatan daerah di Kabupaten Purworejo telah diadakan pemetaan rujukan pemberi layanan kesehatan rujukan menjadi empat regional: Puskesmas/ klinik/dokter keluarga regional utara diarahkan rujukan ke RSIA Aisiyah Purworejo; Regional timur diarahkan rujukan ke RSUD Panti Waluyo Purworejo; Regional selatan diarahkan ke RSUD PKU Muhammadiyah Purworejo; Regional barat diarahkan RSUD Palang Biru Kutoarjo

Dalam pelaksanaan JKN Kabupaten Purworejo telah bekerja sama dengan BPJS dengan melibatkan PPK I meliputi 27 Puskesmas, 201 Bidan, 3 buah Klinik, 13 dokter keluarga dan dokter gigi 20 orang. Sedangkan di PPK II me-

liputi rumah sakit di empat regional tersebut di atas. Dalam implementasinya pelayanan kesehatan dilakukan secara berjenjang kecuali dalam kondisi darurat.

E. Penutup

Undang Undang SJSN dan Undang Undang BPJS memiliki makna penting yaitu adanya suatu badan *mandatory* yang menyelenggarakan program jaminan sosial secara nasional dengan prinsip asuransi sosial dan tabungan sosial. BPJS bertugas “*take over*” resiko peserta (*pooling of risk*) yang ditimbulkan dari suatu penyakit, kecelakaan kerja, kematian, jaminan hari tua dan jaminan pensiun. Sebagai konsekuensinya peserta harus membayar iuran atau premi yang dikumpulkan oleh BPJS (*pooling of fund*). Dalam konteks ini program pelayanan kesehatan diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan mulai 1 Januari 2014 dengan program Jaminan Kesehatan Nasional.

Dalam SJSN dan Undang-Undang BPJS menempatkan peran manusia sangat penting untuk mendapatkan jaminan sosial sebagai kewajiban negara. Namun demikian undang undang secara tegas mengatur bahwa bagi masyarakat mampu iuran jaminan kesehatan dibayar oleh individu yang bersangkutan, sedangkan kelompok masyarakat miskin dan tidak mampu iurannya dibayarkan pemerintah. Dalam hal ini manusia diposisikan sebagai investasi sosial dengan paradigma jika orang miskin dan tidak mampu menjadi sehat, maka produktivitasnya meningkat dan dapat masuk ke lapangan kerja sehingga pendapatannya juga meningkat dan pada akhirnya akan mampu membayar iuran sendiri. Jika mereka sudah mampu membayar iuran sendiri maka dana pemerintah bisa dialokasikan ke sektor lain dalam pembangunan kesejahteraan sosial.

Program jaminan kesehatan ditujukan untuk mencapai *Universal Health Care*, menuntut komitmen dari semua pihak terkait penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan mulai dari birokrasi pemerintah pusat dan daerah, anggota DPR RI dan DPRD dan manajemen PT Askes, PT Jamsostek, sektor swasta serta seluruh lapisan

masyarakat. Kepesertaan kelompok masyarakat miskin dan tidak mampu yang tidak tercover PBI JKN diharapkan dapat Jamkesda. Oleh karena itu data kepesertaan menjadi sangat penting dan utama sebagai rujukan pemberian bantuan jaminan sosial kesehatan. Pemerintah sebenarnya sudah mempunyai sumber data yang akurat *by name by address* yang mencakup 40 persen dari jumlah penduduk miskin yang dilakukan oleh BPS tahun 2011 yaitu data PPLS, menjadi dasar PBI jaminan kesehatan tahun 2014. Hal ini tentunya sudah tidak sesuai dengan kondisi tahun 2014 sehingga harus dilakukan pendataan baru agar dapat dijadikan rujukan PBI jaminan kesehatan agar tepat sasaran dan tepat manfaat.

Undang-Undang No 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin juga memberikan amanat kepada Pemerintah Daerah (Bupati/Walikota) untuk melakukan verifikasi dan validasi data orang miskin dan tidak mampu supaya tidak ada yang tidak terdata dalam Penerima Program Perlindungan Sosial, sehingga mereka dapat mengakses pelayanan kesehatan dengan mudah, berkualitas dan *sustainable*. Begitu pula Kementerian Sosial melalui Pusdatin dapat berkoordinasi dengan BPS untuk segera melakukan pendataan PPLS 2014/2015 agar pemberian bantuan sosial tepat sasaran. Dit. Perlindungan dan Jaminan sosial dapat merujuk hasil pendataan PPLS tersebut untuk validasi peserta jaminan sosial khususnya PBI JKN, Jamkesda dan PKH maupun KKS. Validasi penerima bantuan sosial dilakukan setiap enam bulan sekali atau setidaknya satu tahun agar sesuai perkembangan data kependudukan.

Kebijakan Presiden Jokowi meluncurkan kartu sakti (KIS, KIP dan KKS) sebagai jaring pengaman sosial perlu ditindak lanjuti dengan payung hukum dan peraturan pelaksanaan, karena kartu sakti dimaksud mempunyai tujuan, sasaran dan manfaat yang sama dengan kartu yang sudah ada (Kartu BPJS, KSM dan Kartu PKH), sehingga tidak tumpang tindih, duplikasi dan membingungkan masyarakat. Kehadiran kartu sakti tersebut harusnya bisa melengkapi kartu yang sudah ada yaitu untuk memperluas

jangkauan masyarakat miskin dan tidak mampu, PMKS yang belum terjangkau jaminan kesehatan baik melalui PBI JKN, Jamkesda, KSM dan PKH menuju terwujudnya masyarakat Indonesia sehat, pintar dan sejahtera.

Pustaka Acuan

- Biro Pusat Statistik. (2013). Jakarta
- Chazali H Situmorang, (2013) *Reformasi Jaminan Sosial Di Indonesia*, CINTA Indonesia, Depok
- Departemen Sosial RI. (2003) *Pola Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial*, Kementerian Sosial RI, Jakarta
- Dinas Kesehatan Kabupaten Purworejo. (2014) *Laporan Pelaksanaan Program Pembiayaan Kesehatan Kabupaten Purworejo Tahun 2014*.
- Edi Suharto. (2004) *Isu- Isu Tematik Pembangunan Sosial: Konsepasi Dan Strategi*, Jakarta, Balitbangsos- Departemen Sosial RI
- NSPK (2005) *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan*. Ditemu kembali 15 November 2012 dari [http / www.bappenas.go.id/get- file server/ node/2525](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2525).
- Istiana Hermawati dkk.(2013) *Evaluasi Program Keluarga Harapan*, B2P3KS Press, Yogyakarta
- Kementerian Kesehatan RI. (2013) *Buku Pegangan Sosial- isasi JKN dalam Sistem Jaminan Sosial*, Jakarta
- Moleong. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rusdakarya
- Sri Endang Tridarwati. (2014) *Rartal Kesehatan blogsport. com/ 2014/cara mendaftar peserta BPJS Kesehatan html*.
- TNP2K. (2013) *Nasional Kontan.co.id./News/ penduduk miskin 2013*
- Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
- Undang Undang No 40 Tahun 2004 *Tentang Jaminan Sosial Nasional*
- Undang Undang No 36 Tahun 2009 *Tentang Kesehatan*
- Undang Undang No 11 Tahun 2009 *Tentang Kesejahteraan Sosial*
- Undang Undang No 24 Tahun 2011 *Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial*
- Undang Undang No 12 Tahun 2013 *Tentang Jaminan Kesehatan Nasional*
- Undang Undang No 13 Tahun 2011 *Tentang Penanganan Fakir Miskin*
- Undang Undang No 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintah Daerah*
- Peraturan Presiden No 12 Tahun 2013 *Tentang Penerima Bantuan Iuran*
- Peraturan Pemerintah No 101 Tahun 2012 *Tentang Penerima Bantuan Iuran*

Efektivitas Pelaksanaan Pelayanan dan Perlindungan Sosial Anak Berbasis Institusi *Institutional Based Social Service and Protection Implementation Effectivity*

Chatarina Rusmiyati dan Rahayu Anggraheni

Chatarina Rusmiyati: Peneliti B2P3KS Kemensos RI Yogyakarta. Email: cathy.mami@yahoo.com.

Rahayu Anggraheni: Panti Sosial Mardi Putra Antasena Magelang. Email: olandku@yahoo.co.id.

Diterima 23 Septemebr 2014, direvisi 17 Desember 2014, disetujui 29 Januari 2015.

Abstract

This research is meant to know the implementation, goal achievement, handicap and supporting factors of institutional based children service and protection PSAA Tunas Bangsa Pati. Data resources are program implementers that cover structural officials, nurses, functional social workers, service receipients, former receipients, and related stakeholders. From the descriptive analysis can be concluded that the children social care service and protection implementation at PSAA Tunas Bangsa Pati, without parents intervention, has been working optimally as standard model issued by the Ministry of Social Affairs. The service and protection implemented through initial approach, assessment, service plan making, service implementation, resocialization, replacement, advanced guidance, and termination. Though is still found a weakness, that of data based on children with social welfare problem is not provided as data receipients candidates, assessment has not been conducted optimally so that yet can be a base on children service and protection implementation activity. Social guidance is still conducted in a big group so children problem handling has not been yet effective. The guidance of children interest, talent, and skill has not been refered to facilities availability. It needs social workers human resources improvement quantitatively and qualitatively that can support servicing process. The Directorate of Children Social Welfare, General Directorate of Social Rehabilitation as competent institution should establish PSAA to enhance quality of institutional children welfare service together with family based children care model.

Keywords: *Effectivity; Children Service and Protection; Institutional Based; PSAA*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengetahui pelaksanaan, ketercapaian tujuan, serta faktor pendukung dan penghambat pelayanan dan perlindungan sosial anak berbasis institusi di PSAA Tunas Bangsa Pati. Sumber data penelitian adalah pelaksana program meliputi pejabat struktural, pengasuh, pekerja sosial fungsional, penerima manfaat, eks penerima manfaat, orangtua penerima manfaat dan eks penerima manfaat, serta *stakeholder* terkait. Dari analisis deskriptif kualitatif dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pelayanan dan perlindungan sosial anak tanpa asuhan orangtua di PSAA Tunas Bangsa Pati sudah berjalan optimal sesuai dengan standar model yang ditetapkan Kementerian Sosial. Pelayanan dan perlindungan sosial dilaksanakan melalui tahapan pendekatan awal, asesmen, penyusunan rencana pelayanan, pelaksanaan pelayanan, resosialisasi, penyaluran, bimbingan lanjut dan terminasi. Meskipun demikian masih terdapat kelemahan terutama, belum tersedianya *data base* penyanggah masalah kesejahteraan sosial anak, sebagai data calon penerima manfaat, asesmen belum berjalan secara optimal sehingga belum bisa menjadi dasar dalam kegiatan pelayanan dan perlindungan anak. Bimbingan sosial masih dilakukan dalam kelompok besar, sehingga penanganan permasalahan anak masih kurang efektif. Bimbingan minat, bakat dan keterampilan belum disesuaikan dengan ketersediaan sarana prasarana yang ada. Perlu peningkatan SDM pekerja sosial dan pengasuh baik kualitas maupun kuantitasnya yang bisa mendukung proses pelayanan. Direktorat Kesejahteraan Sosial Anak, Direktorat Jenderal Rehabilitasi Sosial sebagai instansi berwenang memberikan pembinaan pada PSAA sebagai upaya meningkatkan mutu pelayanan kesejahteraan anak berbasis institusi sekaligus mengembangkan pola pengasuhan anak berbasis keluarga.

Kata kunci: Efektivitas; Pelayanan dan Perlindungan Sosial Anak; Berbasis Institusi; PSAA

A. Pendahuluan

Anak sebagai generasi penerus bangsa perlu mendapatkan perhatian khusus agar dapat tumbuh dan berkembang secara layak. Bentuk perhatian bagi anak diantaranya terpenuhi dan terjaminnya hak-hak anak sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Hak tersebut meliputi hak untuk hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Keluarga memiliki peran utama dalam pemenuhan hak-hak anak. Anak yang dibesarkan dalam lingkungan keluarga yang harmonis dan memiliki kemampuan baik secara ekonomi, sosial, dan psikis, akan tumbuh dan berkembang sebagaimana layaknya dan terpenuhi haknya dengan baik. Seiring kondisi sosial ekonomi bangsa Indonesia dewasa ini, masih banyak dijumpai keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan. Kondisi tersebut berimplikasi pada keberlangsungan pengasuhan dan pemenuhan hak-hak anak yang masih jauh dari sempurna. Akibatnya banyak anak yang masih hidup dalam keterlantaran. Populasi dan jumlah anak terlantar setiap tahunnya terus mengalami peningkatan. Data dari Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial (Pusdatin Kesos) tahun 2012 menunjukkan jumlah anak terlantar di seluruh Indonesia sebanyak 3.176.462 anak. Urutan terbanyak jumlah anak terlantar di lima propinsi adalah Nusa Tenggara Timur (492.519), Papua (399.462), Sumatera Utara (340.665), Jawa Barat (273.671), dan Jawa Timur (157.621), sedang Jawa Tengah menduduki urutan ke sembilan dengan jumlah anak terlantar 111.449 jiwa.

Penanganan masalah keterlantaran anak bukan hanya menjadi tanggung jawab keluarga dan masyarakat, namun juga perlu adanya intervensi dari pemerintah. Sebagaimana diamanatkan dalam pasal 34 UUD 1945 bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Pemerintah memiliki tanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan sosial bagi anak. Kesejahteraan anak yang dimaksudkan seba-

gaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak adalah terpenuhinya hak-hak anak yang meliputi hak atas perawatan, asuhan, bimbingan, pelayanan, pengembangan kemampuan, pemeliharaan dan perlindungan.

Pengejawantahan bentuk tanggung jawab pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan sosial bagi anak terlantar dan atau tanpa pengasuhan orang tua antara lain melalui program dan kebijakan Kementerian Sosial RI, dalam hal ini Direktorat Pelayanan Sosial Anak. Salah satu program tersebut adalah dengan memberikan pembinaan bagi anak terlantar dan atau tanpa pengasuhan orang tua melalui Panti Sosial Asuhan Anak (PSAA).

Panti Sosial Asuhan Anak (PSAA) Tunas Bangsa Pati merupakan suatu lembaga pelayanan profesional di bawah Kementerian Sosial RI yang memberikan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial yang dipersiapkan bagi anak tanpa asuhan orang tua dan atau anak terlantar. Sebagai suatu lembaga pengganti fungsi perlindungan dan pendampingan orang tua, PSAA Tunas Bangsa Pati dituntut untuk memberikan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial yang optimal kepada anak tanpa asuhan orang tua dan atau anak terlantar. Menindaklanjuti Surat Edaran Dirjen Yanrehsos Nomor 113/PRS/III/2005 tanggal 30 Maret 2005, sekaligus untuk meningkatkan jangkauan pelayanan maka PSAA Tunas Bangsa Pati telah mengembangkan kegiatan multi layanan, yaitu kegiatan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial anak tanpa asuhan orang tua berbasis keluarga, pelayanan dan pendampingan anak-anak untuk Taman Anak Sejahtera (TAS), serta pendampingan bagi anak-anak yang memerlukan perlindungan khusus.

Berdasar kondisi tersebut maka dilakukan penelitian dengan mengajukan rumusan masalah: Bagaimana pelaksanaan pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial anak berbasis institusi di PSAA Tunas Bangsa Pati? Sejauhmana ketercapaian tujuan pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial anak berbasis institusi di PSAA Tunas Bangsa Parti? Apa faktor peng-

hambat dan pendukung keberhasilan pencapaian tujuan pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial berbasis institusi di PSAA Tunas Bangsa Pati? Tujuan penelitian untuk mengetahui pelaksanaan, ketercapaian tujuan, serta faktor pendukung dan penghambat pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial anak berbasis institusi di PSAA Tunas Bangsa Pati. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah memberi masukan dalam penyempurnaan program pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial anak berbasis institusi. Selain itu, juga sebagai bahan masukan bagi pengembangan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial kepada anak tanpa asuhan orang tua dan/atau anak terlantar basis institusi, khususnya Direktorat Kesejahteraan Sosial Anak Kementerian Sosial RI dan pihak-pihak lain yang memerlukan.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian evaluasi, menurut Edi Suharto (2005) evaluasi adalah pengidentifikasian keberhasilan dan atau kegagalan suatu rencana kegiatan atau program. Ada dua tipe evaluasi yaitu *on-going evaluation* atau evaluasi terus menerus dan *ex-post evaluation* atau evaluasi akhir. Tipe evaluasi yang pertama dilaksanakan pada interval periode waktu tertentu, misalnya per tri wulan atau per semester selama proses implementasi (biasanya pada akhir fase atau tahap suatu rencana). Tipe evaluasi yang kedua dilakukan setelah implementasi suatu program atau rencana. Penelitian ini bertujuan mengetahui ketercapaian tujuan program pelayanan dan perlindungan sosial anak tanpa asuhan orang tua, dan atau anak terlantar berbasis institusi di PSAA Tunas Bangsa Pati.

Lokasi penelitian di PSAA Tunas Bangsa Pati ditetapkan secara *purposive*, dengan sasaran program pelayanan perlindungan sosial anak tanpa asuhan orang tua, dan atau anak terlantar berbasis institusi. Subjek penelitian terdiri dari pelaksana program meliputi pejabat struktural, pengasuh, pekerja sosial fungsional, penerima manfaat, eks penerima manfaat, orangtua pene-

rima manfaat dan eks penerima manfaat, serta *stakeholder* terkait, sebanyak 60 orang.

Pengumpulan data menggunakan angket untuk mengumpulkan data yang berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan sosial PSAA, berupa daftar pertanyaan yang mengungkap aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan hasil capaian. Wawancara kepada informan kunci untuk mendalami pelaksanaan pelayanan dan perlindungan sosial anak. Observasi untuk mengumpulkan data yang belum diperoleh dari angket dan wawancara, khususnya terkait sarana prasarana dan proses pelayanan sosial yang sedang berlangsung, serta kondisi eks penerima manfaat. Telaah dokumen, dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder berupa catatan atau laporan pelaksanaan program pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial anak berbasis institusi.

Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kuantitatif dan kualitatif. Deskriptif kuantitatif mendeskripsikan data tentang pelaksanaan program pelayanan yang diperoleh melalui kuesioner, check list dan observasi. Deskriptif kualitatif mendeskripsikan data tentang pelaksanaan program pelayanan yang diperoleh melalui wawancara.

C. Hasil dan Pembahasan (Efektivitas Pelayanan dan Perlindungan Anak Berbasis Institusi)

Kondisi Keberadaan: PSAA Tunas Bangsa Pati berdiri tahun 1979 berdasarkan Keputusan Menteri Sosial Nomor: 41/HUK/1979 tanggal 1 November 1979. Mulai beroperasi sejak Oktober 1981 bernama Panti Asuhan Fajar Harapan dengan tugas pokok melindungi, menyantuni anak yatim dan atau piatu serta anak terlantar yang tinggal di dalam panti. Pada tahun 1982 hingga 1985, juga bertugas sebagai Panti Karya Taruna (PKT) bagi anak putus sekolah dengan memberikan ketrampilan menjahit selama satu tahun. Oktober 1986 berdasarkan Keputusan Menteri Sosial Nomor: 58/HUK/1986, Panti Asuhan Fajar Harapan berganti nama menjadi

Sasana Penyantunan Anak (SPA) Tunas Bangsa. Sejak tahun 1996 hingga kini, SPA Tunas Bangsa Pati berganti nama menjadi Panti Sosial Asuhan Anak (PSAA) Tunas Bangsa Pati.

Visi PSAA adalah terwujudnya perlindungan dan pelayanan sosial yang profesional dan ramah anak sebagai percontohan dalam pemenuhan hak-hak anak tanpa pengasuhan orang tua. Visi tersebut diwujudkan melalui kegiatan memberikan perlindungan, pemenuhan kebutuhan dasar dan hak anak untuk kepentingan terbaik anak tanpa pengasuhan orang tua. Pendampingan agen layanan sosial, korban bencana, korban kekerasan, perlakuan salah dan anak yang memerlukan perlindungan khusus. Kajian evaluasi, penelitian dan pengembangan model, serta fasilitas tumbuh kembang, motivasi dan kemampuan orang tua, keluarga dan masyarakat dalam perlindungan dan pemenuhan hak anak.

Tugas pokok PSAA memberikan perlindungan, layanan informasi, *training*, kajian, penelitian dan pengembangan model pelayanan dan rehabilitasi sosial anak tanpa pengasuhan orang tua/terlantar, sedangkan fungsi PSAA sebagai pusat perlindungan dan pelayanan sosial anak tanpa pengasuhan orang tua, pusat informasi layanan sosial serta *training*, penelitian dan pengembangan model. Sasaran pelayanan PSAA adalah anak tanpa pengasuhan orang tua, anak yatim dan/piatu, keluarga tidak harmonis, korban kekerasan, korban eksploitasi, anak rawan keterlantaran, korban bencana alam dan sosial, korban perlakuan salah, anak terpisah dan anak berhadapan dengan hukum (ABH), anak balita tidak sejahtera, anak yang tidak terakses pendidikan dasar sembilan tahun, orang tua, lingkungan keluarga, masyarakat, sekolah, orsos, yayasan/panti asuhan, masyarakat dan pengusaha.

Pelayanan kesejahteraan sosial bagi anak terlantar dibagi dalam dua bentuk yaitu pelayanan sosial melalui sistem panti dan luar panti. Pelayanan sosial sistem panti merupakan suatu upaya penanganan masalah kesejahteraan sosial dengan menempatkan penyandang masalah kesejahteraan sosial dalam panti sesuai dengan jenis atau kriteria masalah yang disandangnya. Sistem

pelayanan sosial luar panti lebih ditujukan pada pemberdayaan keluarga dan masyarakat agar mampu berperan serta dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial termasuk pemberian pelayanan sosial pada penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Prinsip pelayanan dalam sistem panti adalah menjunjung tinggi, menghargai dan menghormati harkat serta martabat anak untuk memperoleh haknya. Anak memperoleh hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Setiap anak memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi. Pelayanan profesional menekankan bahwa setiap proses pelayanan didasari oleh berbagai pendekatan yang telah teruji dan diakui berdasarkan kaidah profesional. Aksesibilitas dan relevansi, prinsip yang meyakini bahwa pelayanan akan efektif jika mampu menyediakan akses bagi anak yang membutuhkan.

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya program layanan yang dikembangkan PSAA adalah memberikan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial anak baik berbasis institusi maupun berbasis keluarga dan masyarakat. Berbasis institusi meliputi kegiatan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial anak terlantar dan/tanpa pengasuhan orang tua, diberikan kepada 95 penerima manfaat. Perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial anak balita berbasis Pelayanan Taman Anak Sejahtera Keliling diberikan kepada 700 penerima manfaat yang tersebar di sepuluh lokasi. Pendampingan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial terhadap anak yang memerlukan perlindungan khusus dilaksanakan secara insidental melalui Tim Reaksi Cepat (TRC), serta pelatihan bagi keluarga (*parent training*) kepada 95 keluarga.

Berbasis keluarga dan masyarakat dengan memberikan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial anak terlantar dan/atau tanpa asuhan orang tua kepada 105 penerima manfaat. Pendampingan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial anak balita berbasis masyarakat kepada 250 penerima manfaat di lima lokasi. Perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial anak tanpa pengasuhan orang tua berbasis

kemitraan kepada empat penerima manfaat, serta kegiatan *family support* kepada 48 keluarga.

Tahapan pelayanan dilaksanakan melalui proses pendekatan awal, penerimaan, assesmen, penyusunan rencana pelayanan, perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial meliputi perlindungan sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan rehabilitasi sosial. Tahapan selanjutnya adalah resosialisasi/reintegrasi sosial, penyaluran, terminasi awal, dan terminasi akhir.

Pelaksanaan Pelayanan dan Perlindungan Sosial Anak Berbasis Institusi: Kegiatan pelayanan dan perlindungan sosial anak tanpa asuhan orang tua di PSAA Tunas Bangsa Pati dilaksanakan sesuai standar model dari Kementerian Sosial RI, melalui tahapan pendekatan awal, *assesment*, penyusunan rencana program pelayanan, pelaksanaan, resosialisasi, penyaluran, bimbingan lanjut dan terminasi.

Pendekatan Awal: merupakan tahapan pertama dari serangkaian kegiatan dalam pelaksanaan pelayanan dan perlindungan sosial anak. Tahap pendekatan awal meliputi orientasi konsultasi, penyuluhan sosial, identifikasi dan seleksi. Kegiatan dalam tahap pendekatan awal antara lain melakukan koordinasi dengan pihak lain untuk memperoleh dukungan dan kelancaran dalam pelaksanaan kegiatan pelayanan dan perlindungan anak berbasis institusi. Koordinasi dilakukan baik dengan dinas maupun lembaga terkait. Menurut informasi dari pelaksana kegiatan diketahui sebanyak 25 persen responden menyatakan koordinasi yang paling banyak dilakukan dengan Dinas Sosial baik tingkat provinsi, kota maupun kabupaten setempat, sedangkan sebanyak 25 persen responden lain menyatakan koordinasi dilakukan dengan Dinas Pendidikan/Lembaga Pendidikan setempat. Dinas Sosial Provinsi/Kota/Kabupaten merupakan instansi yang berwenang dalam menangani permasalahan sosial yang ada di wilayahnya termasuk masalah anak tanpa asuhan orang tua sehingga koordinasi sangat dibutuhkan. Koordinasi juga dilakukan dengan Dinas Pendidikan setempat berkaitan dengan pemenuhan salah satu kebutuhan anak yaitu pendidikan. Sebanyak 21,9 persen respon-

den mengemukakan koordinasi juga dilakukan dengan Dinas Kesehatan/Lembaga Kesehatan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan penerima manfaat akan pelayanan kesehatan ketika sakit (sebagai rujukan ke Puskesmas atau Rumah Sakit). Sebanyak 15,6 persen responden menyatakan koordinasi dilakukan dengan lembaga sosial/masyarakat/organisasi sosial, dan sebanyak 12,5 persen responden menyatakan koordinasi dilakukan dengan instansi terkait lain, yaitu Polres, Koramil dan Pemerintah Desa. Koordinasi dilakukan berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan kesejahteraan sosial, seperti pendataan, seleksi, dan pemenuhan kebutuhan fisik. Koordinasi dengan berbagai pihak tersebut bertujuan untuk mendukung kelancaran proses pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial bagi penerima manfaat.

Upaya pengimplementasian program pelayanan dan perlindungan sosial di PSAA Tunas Bangsa Pati dilakukan dengan konsultasi pada pihak lain yang berkompeten. Sebanyak 34,8 persen responden menyatakan konsultasi yang paling banyak, dilakukan dengan Dinas Sosial Kota/Kabupaten karena telah mengetahui keberadaan dan tupoksi lembaga serta merupakan instansi penanggung jawab penanganan masalah kesejahteraan sosial di wilayah setempat. Sebanyak 26,1 persen responden menyatakan konsultasi dilakukan dengan Kementerian Sosial dengan pertimbangan bahwa PSAA Tunas Bangsa Pati merupakan unit pelaksana teknis di bawah Kementerian Sosial sehingga dalam pelaksanaan tupoksi lembaga perlu melakukan konsultasi dengan Kementerian Sosial. Sebanyak 17,4 persen responden menyatakan melakukan konsultasi dengan pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Sosial Provinsi dan sebanyak 13 persen responden lain melakukan konsultasi dengan *stakeholder* terkait (dunia usaha/lembaga ekonomi). Ada 8,7 persen responden yang memilih jawaban lain, yaitu melakukan konsultasi dengan pihak desa, sekolah, instansi terkait juga UPT anak lain dalam hal pelaksanaan kegiatan dan penanganan permasalahan anak.

Pada tahap pendekatan awal juga dilakukan penyuluhan sosial yang bertujuan memberikan informasi dan pengetahuan tentang pelayanan kesejahteraan sosial anak tanpa asuhan orang tua. Menurut pelaksana program, ada 30,3 persen responden menyatakan bahwa materi penyuluhan sosial antara lain pentingnya kerjasama dalam pelayanan dan perlindungan sosial anak. Penanganan masalah anak merupakan tanggungjawab bersama antara aparat pemerintah serta masyarakat. Kondisi tersebut dapat terwujud karena adanya kerjasama yang baik antara pemerintah dengan masyarakat, khususnya pemerintah desa yang merupakan pihak paling dekat dengan masyarakat, yang diharapkan dapat memotivasi masyarakat untuk berperan dalam penanganan masalah kesejahteraan sosial anak. Sebanyak 21,2 persen responden pelaksana menyatakan materi penyuluhan sosial adalah anak dan permasalahannya, sebanyak 21,2 persen responden menyatakan materi penyuluhan sosial adalah persyaratan anak masuk panti, dan 18,2 persen responden pelaksana lain menyatakan materi penyuluhan sosial adalah pentingnya tumbuh kembang anak. Sebanyak 9,1 persen responden pelaksana menyatakan materi penyuluhan sosial mengenai peran orang tua/keluarga dalam pengasuhan anak, program pelayanan di UPT Kementerian Sosial.

Dari berbagai jawaban tersebut menunjukkan bahwa penyuluhan sosial penting dilakukan untuk memberikan pemahaman bagi peserta mengenai pengasuhan anak, permasalahan kesejahteraan sosial anak, upaya penanganan permasalahan anak, sekaligus dalam rangka menyebarluaskan keberadaan PSAA Tunas Bangsa Pati sebagai salah satu lembaga yang memberikan pelayanan kesejahteraan sosial anak tanpa asuhan orang tua. Sasaran kegiatan penyuluhan sosial diungkapkan oleh responden pelaksana adalah dinas/instansi terkait (25,8 persen), pemerintah desa (25,8 persen), masyarakat (25,8 persen) serta kader masyarakat sebanyak 22,6persen. Hasil temuan tersebut menunjukkan bahwa sasaran dalam kegiatan penyuluhan sosial adalah semua

instansi terkait yang terlibat dalam pelayanan sosial di panti, keluarga dan masyarakat.

Pada tahap pendekatan awal juga dilakukan pendataan calon penerima manfaat (CPM) dengan tujuan untuk mengetahui identitas, latar belakang dan kondisi CPM. Pendataan CPM dilaksanakan agar CPM yang masuk panti terseleksi sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan oleh lembaga. Menurut responden pelaksana program, cara yang paling banyak digunakan dalam pendataan terhadap penerima manfaat adalah berdasarkan laporan baik dari masyarakat, keluarga maupun pemerintah desa. Hal tersebut ditunjukkan dari responden yang memilih cara pendataan dilakukan dengan menerima laporan dari masyarakat/keluarga/pemerintah desa ada sebanyak 29,7 persen responden. Sebanyak 25,9 persen responden pelaksana menyatakan cara pendataan CPM yang sering dilakukan dengan melakukan *home visit* untuk mengetahui secara langsung kondisi, permasalahan dan potensi CPM. Sebanyak 14,8 persen responden pelaksana menyatakan cara pendataan CPM juga dapat diperoleh karena adanya rujukan dari rumah sakit/orsos/LSM, dan sebanyak 22,2 persen responden melakukan pendataan dengan cara menyebar formulir. Formulir yang disebarkan berisi mengenai rincian tentang identitas dan kondisi calon penerima manfaat. Sebanyak 7,4 persen responden menyebutkan cara pendataan lainnya, yaitu rujukan dari sekolah atau keluarga CPM datang langsung ke PSAA Tunas Bangsa Pati.

Menurut orang tua penerima manfaat, sebanyak 39,5persen responden menyatakan cara pendataan dengan memanfaatkan adanya laporan dari masyarakat/keluarga/pemerintah desa, mak-sudnya orang tua penerima manfaat melakukan konsultasi mengenai permasalahannya kepada pemerintah desa setempat. Orang tua penerima manfaat yang memilih cara pendataan dengan melakukan *home visit* ada 18,7 persen dan 18,7 persen responden orang tua lainnya menyebutkan cara pendataan karena adanya rujukan dari sekolah dan keluarga calon penerima manfaat

bisa datang langsung ke PSAA. Data dari orangtua penerima manfaat ini sekaligus sebagai data sandingan dalam rangka *rechecking* jawaban responden pelaksana. Dari berbagai pendapat tersebut baik menurut pelaksana program maupun orangtua penerima manfaat menunjukkan bahwa berbagai cara pendataan calon penerima manfaat telah dilaksanakan dan cara tersebut telah sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis pelayanan di panti.

Masih berhubungan dengan cara pendataan calon penerima manfaat, mengenai pelaksana pendataan penerima manfaat hasilnya menunjukkan bahwa menurut pelaksana program pendataan paling banyak dilakukan oleh petugas panti (jawaban dari 45,5 persen responden), selain itu juga dilakukan oleh pekerja sosial masyarakat ada 18,2 persen responden berpendapat demikian, bisa juga dilakukan oleh pemerintah desa ada 18,2 persen dan oleh petugas Dinas Sosial ada 13,6 persen. Menurut pendapat orangtua penerima manfaat pelaksana pendataan dilaksanakan oleh petugas panti, 57,2 persen responden berpendapat demikian. Sebanyak 21,5 persen responden berpendapat pendataan dilakukan pemerintah desa, dan 7,1 persen masing-masing berpendapat pendataan bisa dilakukan oleh petugas Dinas Sosial dan pekerja sosial masyarakat. Sementara itu, ada jawaban lain terkait pelaksana pendataan yaitu pendataan bisa dilakukan oleh relawan non Pekerja Sosial Masyarakat, bisa juga keluarga datang sendiri ke PSAA. Data tersebut menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan pendataan calon penerima manfaat meskipun paling banyak dilakukan oleh petugas panti akan tetapi masih perlu dukungan kerjasama dari instansi terkait baik Dinas Sosial, pemerintah desa, PSM maupun masyarakat.

Kegiatan lain dalam tahap pendekatan awal adalah melakukan observasi dalam rangka mengetahui kondisi dan segala permasalahan yang menyangkut CPM. Menurut pendapat responden, sasaran observasi adalah calon penerima manfaat (36,0 persen), keluarga (28,0 persen), potensi dan sumber (24,0 persen) serta masalah dan kebutuhan (12,0 persen). Kegiatan

observasi dilakukan untuk mengetahui secara langsung kondisi CPM dan keluarganya agar CPM yang akan diterima panti sesuai dengan kriteria persyaratan penerimaan CPM.

Penerima manfaat pelayanan di PSAA Tunas Bangsa Pati harus memenuhi kriteria persyaratan tertentu. Dari hasil wawancara dengan pelaksana program diketahui bahwa persyaratan calon penerima manfaat untuk bisa memperoleh pelayanan kesejahteraan sosial di PSAA adalah anak tanpa asuhan orangtua, anak yatim, piatu dan yatim piatu yang tidak terakses pendidikan. Kondisi tersebut agak sedikit berbeda dengan pendapat orangtua penerima manfaat. Menurut orangtua penerima manfaat kriteria yang paling banyak adalah anak yatim, piatu dan yatim piatu yang tidak terakses pendidikan, pendapat 71,4 persen responden serta anak tanpa asuhan orangtua responden sebanyak 21,4 persen. Kriteria lain CPM yang bisa diterima di PSAA adalah anak dengan perlindungan khusus (16,0 persen) dan anak berhadapan dengan hukum (12,0 persen). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelayanan kesejahteraan sosial yang diselenggarakan PSAA Tunas Bangsa Pati lebih fokus pada anak tanpa asuhan orangtua serta anak yatim, piatu dan yatim piatu yang tidak terakses pendidikan. Pelayanan kesejahteraan sosial anak dengan kriteria anak dengan perlindungan khusus serta anak yang berhadapan dengan hukum sesuai dengan Surat Edaran Dirjen Rehabilitasi Sosial mengenai multi layanan, dilaksanakan secara insidental apabila memang dijumpai kasus-kasus tertentu sesuai kriteria di muka.

Cara yang dilakukan dalam mendapatkan calon penerima manfaat paling banyak adalah dengan penjangkauan (29,4 persen responden) dan rujukan (29,4 persen responden). Penjangkauan dilakukan dengan jemput bola atau mendatangi calon penerima manfaat oleh petugas panti berdasarkan data dari Dinas Sosial dan perangkat desa ataupun tokoh masyarakat setempat. Rujukan dilaksanakan oleh instansi terkait yaitu Dinas Sosial, sekolah, aparat desa, maupun lembaga pelayanan anak yang ada. Sebanyak 20,59 persen calon penerima man-

faat datang sendiri dan 20,59 persen diantar oleh orang tua. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa PSAA Tunas Bangsa Pati melaksanakan berbagai cara dalam proses rekrutmen calon penerima manfaat. Cara tersebut ditempuh agar lembaga dapat mewadahi berbagai permasalahan kesejahteraan sosial anak yang terjadi di wilayah jangkauannya.

Setelah mendapatkan CPM, kegiatan selanjutnya adalah menyeleksi CPM yang akan menerima pelayanan di PSAA. Seleksi CPM di PSAA Tunas Bangsa Pati melalui proses identifikasi CPM dan keluarganya (35,7 persen), seleksi administrasi (28,6 persen), seleksi fisik, psikologis dan keterampilan (10,7persen) serta *case conference* (25,0persen). Proses seleksi yang dilaksanakan di PSAA Tunas Bangsa Pati lebih difokuskan pada identifikasi CPM dan keluarganya, seleksi administrasi serta *case conference*. Penjelasan tersebut apabila dikaitkan dengan kriteria CPM maka dapat dikatakan bahwa tujuan pelaksanaan kegiatan seleksi adalah agar CPM yang akan menerima pelayanan mempunyai kriteria sesuai persyaratan yang telah ditetapkan atau tepat sasaran sehingga tujuan PSAA Tunas Bangsa Pati dalam memberikan pelayanan kesejahteraan sosial anak tanpa asuhan orang tua dapat tercapai.

Assesmen: merupakan tahap pengungkapan dan pemahaman masalah yang bertujuan untuk mengetahui kondisi obyektif, latar belakang dan perkembangan penerima manfaat. Metode atau cara yang dilakukan dalam pengungkapan dan pemahaman masalah yang dihadapi oleh penerima manfaat dengan melakukan wawancara. Wawancara dilakukan untuk mengetahui masalah, kebutuhan dan potensi penerima manfaat dan keluarganya. Hal tersebut didukung jawaban responden sebanyak 34,5 persen. Selain wawancara, juga dilakukan observasi kepada penerima manfaat dan keluarganya yang ditunjukkan dengan jawaban responden sebanyak 27,6 persen. Tes fisik, psikis, sosial dan keterampilan juga dilakukan oleh pelaksana (27,6 persen responden). Cara lain yang dilakukan adalah dengan mengelompokkan penerima

manfaat sesuai jurusan sebanyak 10,3 persen. Cara ini dimaksudkan untuk mengelompokkan penerima manfaat sesuai bakat dan minatnya sehingga akan diketahui potensi yang dimiliki penerima manfaat.

Materi dalam kegiatan pengungkapan dan pemahaman masalah penerima manfaat ada beberapa macam. Hasil pengumpulan data diketahui bahwa bentuk kegiatan *assesmen* yang paling banyak dilaksanakan adalah diagnosa kondisi penerima manfaat (pendapat 32,3 persen responden). Kegiatan selanjutnya adalah diagnosa kebutuhan pelayanan (pendapat 25,8 persen responden), diagnosa potensi dan sumber untuk pemecahan masalah (pendapat 22,6 persen responden) serta melakukan pembahasan kasus/CC (pendapat 19,3 persen responden). Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam *assesmen* tersebut menunjukkan bahwa PSAA Tunas Bangsa Pati telah melaksanakan *assesmen* sesuai metode atau cara berdasar tahapan dalam pemberian pelayanan kesejahteraan sosial bagi anak tanpa asuhan orang tua, sehingga apa yang menjadi permasalahan penerima manfaat dapat terungkap lebih mendalam dan menjadi dasar dalam pemberian pelayanan selanjutnya.

Penyusunan Rencana Pelayanan: tahap perencanaan program pelayanan bertujuan untuk menetapkan atau menentukan jenis pelayanan yang akan diikuti oleh penerima manfaat melalui pengelompokan dan penempatan penerima manfaat pada jenis program pelayanan serta menyusun rencana kebutuhan untuk pelaksanaan program pelayanan. Metode atau cara yang digunakan dalam perencanaan program meliputi kegiatan diskusi, konsultasi, *case conference* (CC) serta rapat pimpinan dan staf. Menurut pendapat responden dalam merencanakan program pelayanan dan perlindungan sosial dilaksanakan melalui *case conference* (CC) sebanyak 28,6 persen berpendapat demikian, sebanyak 25 persen responden menyatakan dengan melakukan diskusi, konsultasi (21,4 persen) serta rapat pimpinan dan staf (21,4persen). Selain itu, ada sebanyak 3,6 persen responden pelaksana menjawab lainnya, yaitu melalui referensi berdasar-

kan permasalahan yang ada sebelumnya. Metode atau cara dalam perencanaan program seperti tersebut di atas dimaksudkan agar program yang diberikan kepada penerima manfaat tepat sasaran (sesuai dengan permasalahan/kebutuhan penerima manfaat) sehingga bisa berhasil guna.

Tahapan selanjutnya setelah perencanaan program adalah melaksanakan kegiatan perencanaan yang meliputi menyusun program kerja/prioritas, pelaksanaan program serta merencanakan evaluasi dan pelaporan. Kegiatan tersebut dimaksudkan agar kebutuhan dan kegiatan panti dapat berjalan sesuai dengan tupoksi lembaga. Menurut pendapat 25,7 persen responden, tahap pertama adalah menyusun program kerja serta menyusun prioritas kegiatan (25,7 persen). Sebanyak 25,7 persen responden menyatakan bahwa tahapan berikutnya adalah pelaksanaan program, kemudian evaluasi (20,0 persen) serta pelaporan (20,0 persen). Sebanyak 8,6 persen responden menyatakan ada kegiatan lain yaitu melakukan monitoring. Semua tahapan kegiatan tersebut dilaksanakan agar perencanaan pelayanan sesuai kebutuhan dan permasalahan yang ada, sehingga program yang dilaksanakan dapat mencapai hasil yang optimal dalam penanganan masalah penerima manfaat.

Kegiatan perencanaan yang selanjutnya berhubungan dengan proses pelayanan di PSAA Tunas Bangsa Pati. Hasil analisis data menunjukkan bahwa kegiatan pertama yang dilaksanakan dalam upaya melakukan kegiatan perencanaan pelayanan menurut pendapat 29,7 persen responden adalah mengelompokkan penerima manfaat sesuai bakat minat. Kegiatan kedua yang terbanyak menurut pendapat 25,9 persen responden dengan mengelompokkan penerima manfaat pada program yang telah ditentukan. Kegiatan berikutnya adalah mengelompokkan penerima manfaat berdasarkan hasil *case conference*, menurut pendapat 22,2 persen responden serta dengan mengelompokkan penerima manfaat sesuai kebutuhan yang diperlukan pendapat 22,2 persen responden. Semua kegiatan tersebut dilaksanakan sesuai prosedur kegiatan yang ada di PSAA Tunas Bangsa Pati dan dilaksanakan agar

penerima manfaat dalam menerima pelayanan kesejahteraan sosial sesuai dengan kebutuhan masing-masing.

Terkait dengan kegiatan pembahasan kasus (*Case Conference*) dilaksanakan dengan melibatkan tenaga dan petugas sesuai dengan bidang tugas dan keahlian masing-masing. Diketahui bahwa dalam kegiatan pembahasan kasus telah melibatkan petugas sesuai dengan profesi atau keahlian dan masing-masing profesi telah melakukan kegiatan pembahasan kasus terhadap penerima manfaat. Jawaban responden menunjukkan bahwa sebanyak 28,6 persen responden menyatakan pembahasan kasus dilakukan oleh petugas panti. Petugas panti yang dimaksud adalah pengasuh wisma, tim rehabilitasi sosial dan advokasi sosial. Sebanyak 25,7 persen responden menyatakan pembahasan kasus dilakukan oleh pekerja sosial. Pekerja Sosial memiliki tugas yang penting dalam memberikan pelayanan, yaitu melaksanakan tugas pendampingan (fasilitasi dan asistensi) dalam hal ini membantu penerima manfaat untuk mempermudah upaya pencapaian target fungsional yang ditetapkan dalam pelayanan dengan cara memberikan fasilitas, mengatasi permasalahan, memenuhi kebutuhan serta mengembangkan potensi yang dimiliki oleh penerima manfaat. Sebanyak 25,7 persen responden lain menyatakan bahwa pembahasan kasus dilakukan oleh tim ahli yaitu psikolog, dokter dan perawat. Sebanyak 11,4 persen responden menyatakan pembahasan kasus dilaksanakan oleh dinas/lembaga terkait, misalnya petugas sekolah. Sebanyak 8,6 persen responden menyatakan ada pihak lain yang terlibat dalam pembahasan kasus, yaitu pihak yang terdekat dengan penerima manfaat misalnya keluarga.

Pelaksanaan Pelayanan: di PSAA Tunas Bangsa Pati diberikan sesuai dengan kebutuhan, karakteristik dan permasalahan penerima manfaat, berupa bimbingan fisik, psikis, mental, dan sosial. Pelayanan terkait kebutuhan fisik, meliputi pemenuhan makan, pakaian, tempat tinggal, pendidikan, bimbingan belajar, kesehatan, olah raga. Pemenuhan kebutuhan makan bagi penerima manfaat merupakan salah satu pemenuhan

kebutuhan dasar bagi anak. Menurut informasi responden pelaksana dan penerima manfaat, pemenuhan kebutuhan makan telah sesuai dengan rencana dan memenuhi standar kecukupan gizi. Sebanyak 83,4 persen pelaksana serta 84,5 persen penerima manfaat menyatakan bahwa pemenuhan kebutuhan makan cukup memadai, makan sehari tiga kali dengan menu empat sehat lima sempurna. Sebanyak 8,3 persen pelaksana serta 7,7 persen penerima manfaat menyatakan pemenuhan kebutuhan makan dalam sehari tiga kali dengan menu nasi, lauk, sayur dan buah. Sebanyak 8,3 persen pelaksana dan 7,7 persen penerima manfaat menjawab lainnya artinya ada penambahan menu makan bagi penerima manfaat berupa *snack* atau makanan kecil sebanyak dua kali sehari.

Dalam hal kesesuaian antara jenis menu makan dengan selera penerima manfaat, sebanyak 66,7 persen responden penerima manfaat menyatakan menu makanan yang ada sudah sesuai dengan selera karena selain enak juga dan komplit ada nasi, sayur, lauk, dan buah. Sebanyak 25 persen responden menyatakan menu makanan kurang sesuai dengan selera penerima manfaat. Sisanya, 8,3 persen penerima manfaat menyatakan menu makan tidak sesuai selera, menurut mereka menu makanan yang dihidangkan tidak cocok dengan selera sehingga bagi mereka rasanya menjadi kurang enak.

Terkait dengan pemenuhan kebutuhan sandang, diperoleh informasi sebagian besar responden yaitu sebanyak 70,0 persen responden pelaksana serta 50,0 persen responden penerima manfaat membenarkan bahwa penerima manfaat mendapatkan pakaian lebih dari dua kali dalam setahun, terdiri dari pakaian seragam, pakaian sehari-hari, dan pakaian untuk pergi. Selain itu, sebanyak 30,0 persen responden pelaksana serta 33,3 persen responden penerima manfaat menjawab dalam kurun waktu satu tahun mendapat dua kali pembagian pakaian yaitu seragam dan pakaian untuk sehari-hari. Responden penerima manfaat lain yaitu 16,7 persen menjawab selain pakaian, penerima manfaat juga mendapatkan pakaian dalam. Kondisi ini menunjukkan bahwa

kebutuhan sandang bagi anak telah tercukupi.

Tempat tinggal dan sarana prasarana yang disediakan lembaga untuk mendukung pelayanan kesejahteraan sosial anak diupayakan dapat memenuhi kebutuhan penerima manfaat. PSAA Tunas Bangsa Pati menyediakan wisma/tempat tinggal anak, sarana olahraga, bermain, ibadah dan sarana prasarana lain. Menurut para pelaksana, sarana lain yang mendukung pelayanan adalah peralatan musik/kesenian, sarana keterampilan, alat transportasi dan poliklinik. Menurut penerima manfaat sarana lain tersebut terdiri dari sarana keterampilan, tempat belajar, perpustakaan dan sarana pengembangan bakat anak, khususnya untuk berkesenian. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa PSAA Tunas Bangsa Pati telah memiliki sarana dan prasarana lengkap yang dapat memenuhi kebutuhan penerima manfaat termasuk untuk pengembangan bakat minat anak.

Pendidikan merupakan salah satu hak yang harus dipenuhi bagi penerima manfaat. Kebutuhan pendidikan bagi penerima manfaat di PSAA Tunas Bangsa Pati cukup terpenuhi. Pendidikan tertinggi bagi penerima manfaat PSAA Tunas Bangsa Pati adalah SMK/Sederajat ada 78,7 persen, berpendidikan SMP/Sederajat ada 7,1 persen dan 7,1 persen lainnya berpendidikan SD Sederajat. Pendidikan yang dapat diterima penerima manfaat berdasarkan hasil *assesmen*. Apabila dikemudian hari dengan berbagai alasan orang tua bermaksud untuk mengasuh anaknya kembali dan penerima manfaat dikembalikan kepada keluarganya maka pendidikan tertinggi yang diberikan lembaga kepada penerima manfaat adalah sampai dengan keberadaan terakhir penerima manfaat di lembaga. Biaya pendidikan yang diperoleh selama mendapatkan pelayanan di PSAA terdiri dari biaya SPP (25,6 persen), biaya buku (23,2 persen), uang gedung (23,2persen), dana kegiatan ekstrakurikuler (20,7 persen) dan biaya lain seperti untuk rekreasi dan uang transport ke sekolah (7,3 persen).

Selain pendidikan formal di sekolah, untuk meningkatkan kemampuan belajar anak, PSAA Tunas Bangsa Pati menyelenggarakan kegiatan

tambahan bimbingan belajar, terutama untuk pelajaran matematika, IPA, IPS dan Bahasa Inggris bagi siswa SMP dan SMK. Bagi penerima manfaat yang masih duduk di SD, bimbingan belajar yang diberikan untuk seluruh mata pelajaran yang ada.

Terkait dengan pemenuhan kebutuhan fisik, PSAA secara rutin melakukan pemeriksaan kesehatan bagi anak yang bertujuan agar anak tetap dalam kondisi sehat. Pelayanan kesehatan dilakukan oleh tenaga medis, yaitu dokter sebagai tenaga kontrak dan perawat kesehatan. Pemeriksaan kesehatan dilakukan secara rutin seminggu dua kali (74,1 persen) dan bisa dilakukan bila penerima manfaat dalam kondisi sakit (25,9 persen). Pelayanan kesehatan menurut responden bisa dilakukan di poliklinik PSAA (31,7 persen), Puskesmas (27,0 persen), rumah sakit (31,7 persen), lembaga/instansi kesehatan lainnya (6,3 persen), atau di tempat lain (3,3 persen) seperti laborat dan tukang pijat. Kondisi di atas menunjukkan bahwa penanganan kesehatan bagi penerima manfaat diupayakan semaksimal mungkin dengan melibatkan lembaga pelayanan kesehatan yang ada. Menurut pelaksana, PSAA juga berupaya memfasilitasi penerima manfaat dengan kartu Jamkesmas yang dapat dimanfaatkan sewaktu-waktu apabila penerima manfaat memerlukan penanganan lanjutan/rujukan baik di Puskesmas maupun rumah sakit.

Kegiatan olahraga merupakan kebutuhan penerima manfaat untuk mendukung kesehatan fisik, menurut responden jenis kegiatan olahraga yang dilaksanakan bola voli (27,5 persen), sepakbola/futsal (22,5 persen), badminton (21,2 persen), tenis lapangan (15,0 persen) dan 13,8 persen responden menjawab lain, seperti tenis meja, bola basket dan fitness. PSAA telah menyediakan berbagai fasilitas untuk olah raga tersebut, yang bertujuan selain untuk menjaga kesehatan fisik, juga sebagai sarana untuk menyalurkan hobi dan sarana rekreasi bagi anak di sela kegiatan pelayanan yang ada di panti. Kegiatan olahraga tersebut menurut pelaksana dan penerima manfaat dilaksanakan berdasarkan bakat dan minat yang dimiliki masing-masing penerima manfaat.

Kegiatan olahraga bisa dilaksanakan seminggu sekali (71,4 persen), tergantung permintaan anak (21,4 persen) maupun secara insidental ketika diperlukan (7,2 persen).

Pemenuhan kebutuhan psikis bagi penerima manfaat dilaksanakan dalam rangka penanaman nilai (27,6 persen), penggalian pemahaman diri (27,6 persen), penggalian potensi, minat dan bakat (24,1 persen) dan pemecahan masalah penerima manfaat (20,7 persen). Melalui kegiatan tersebut diharapkan penerima manfaat memiliki nilai yang dijadikan pedoman atau norma dalam melaksanakan tugas hidupnya. Penerima manfaat juga akan mengetahui siapa dirinya, kelebihan kekurangannya, potensi, bakat dan minat sehingga akan berdampak pada penempatan/pemilihan kegiatan pelayanan yang sesuai bagi penerima manfaat. Menurut responden, pemenuhan kebutuhan psikis dilaksanakan melalui tes psikologi (27,7 persen) dan kegiatan psikososial seperti *outbond* dan dinamika kelompok (27,7 persen). Kegiatan bimbingan psikososial dilaksanakan agar penerima manfaat mempunyai jiwa yang sehat, konsep diri yang positif, memiliki kepercayaan diri dan tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas kehidupannya. Selain itu ada juga kegiatan konseling individu dan kelompok (23,1 persen), ceramah (20,0 persen) serta *therapy community* (1,5 persen). Berbagai kegiatan tersebut dilaksanakan seminggu sekali (38,9 persen), bisa juga dilakukan bila ada permasalahan (33,3 persen), tergantung permintaan (11,1 persen), atau bisa juga dilakukan sebulan sekali (5,6 persen).

Kegiatan pemenuhan kebutuhan mental dilaksanakan melalui pemberian bimbingan keagamaan (29,7 persen), berupa ceramah agama dan baca Al Qur'an. Bimbingan Mental Fisik Disiplin (24,3 persen) dilaksanakan dengan pendampingan dari anggota Koramil. Selain itu, ada bimbingan motivasi Pekerja Sosial Fungsional (23,0 persen) dan bimbingan motivasi pengasuh wisma (23,0 persen). Kegiatan tersebut untuk membentuk mental penerima manfaat agar mempunyai pemahaman dan keterampilan dalam melaksanakan kegiatan keagamaan serta mampu

melaksanakan tugas kehidupannya dengan baik. Menurut pelaksana, kegiatan pemenuhan kebutuhan mental penerima manfaat dilaksanakan seminggu sekali (50,0 persen), sebulan sekali (5,0 persen), jika ada permasalahan (25,0persen), tergantung permintaan anak (10,0 persen) serta ada sebanyak 10,0 persen responden menjawab lainnya, yaitu untuk kegiatan MFD yang dilaksanakan seminggu dua kali.

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak beserta hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Kegiatan perlindungan diantaranya dengan memberikan identitas diri kepada penerima manfaat dan menjaga hubungan penerima manfaat dengan keluarganya. Identitas diri anak merupakan salah satu bentuk perlindungan yang diberikan bagi penerima manfaat. Mendukung anak memiliki pemahaman yang baik tentang identitas diri dilakukan oleh lembaga melalui sosialisasi secara klasikal maupun komunikasi interpersonal kepada anak, dikemukakan oleh 34,9persen responden. Selain itu, sebanyak 24,1 persen responden menyatakan bahwa lembaga memfasilitasi pembuatan akta kelahiran serta KTP sebagai salah satu bukti identitas diri penerima manfaat. Sebanyak 22,9 persen responden menyatakan bahwa lembaga berkomitmen menjaga keakuratan data penerima manfaat. Hal tersebut dilakukan dengan *rechecking* ulang data serta melengkapi data penerima manfaat. Sebanyak 15,7 persen responden juga menyatakan bahwa lembaga melakukan penelusuran dan reunifikasi anak dengan keluarga yang lama terpisah. Sebanyak 2,4 persen responden khususnya orang tua penerima manfaat menyatakan tidak tahu kegiatan yang dilaksanakan lembaga karena penerima manfaat sebelumnya telah memiliki identitas diri (akta kelahiran). Hasil temuan tersebut menunjukkan bahwa PSAA memfasilitasi adanya kegiatan untuk memberikan pemahaman mengenai pentingnya identitas diri, pembuatan akta kelahiran, KTP dan menjaga keakuratan

data, penelusuran serta reunifikasi penerima manfaat dengan keluarga. Kegiatan tersebut bertujuan agar penerima manfaat memiliki identitas diri sesuai kondisi yang sebenarnya.

Dalam rangka menjaga hubungan antara penerima manfaat dengan keluarganya, PSAA mempunyai kebijakan dan kegiatan agar hubungan anak dan keluarga tetap terjaga. Menurut responden kegiatan tersebut di antaranya dengan memberikan kesempatan bagi anak untuk pulang ke rumah masing-masing. Jadwal rutin kepulangan anak yang ditetapkan lembaga adalah pada saat liburan sekolah dan libur hari raya. Namun dalam keadaan insidental, penerima manfaat juga diperbolehkan pulang dengan mengajukan ijin ke panti.

Sebanyak 25,6 persen responden menyatakan bahwa lembaga secara rutin mengadakan kegiatan temu konsultasi dengan orang tua/wali. Kegiatan tersebut dilaksanakan setiap tiga bulan sekali. Selain sebagai sarana temu kangen antara penerima manfaat dengan keluarga, kegiatan tersebut dimaksudkan agar orang tua mengerti perkembangan pelayanan yang diberikan kepada anak sehingga diharapkan dapat mendukung pelayanan yang diberikan oleh lembaga. Sebanyak 24,0 persen responden menyatakan bahwa orang tua/wali juga diberikan kesempatan oleh lembaga untuk mengunjungi anak di panti. Sebanyak 23,1 persen responden menyatakan bahwa petugas melaksanakan kegiatan *home visit* ke rumah penerima manfaat. Kegiatan *home visit* dimaksudkan untuk menyampaikan perkembangan pelayanan kepada orang tua/wali sekaligus sebagai sarana dalam rangka pemecahan masalah penerima manfaat. Kegiatan tersebut menunjukkan bahwa PSAA senantiasa menjalin kerjasama untuk menjaga hubungan antara penerima manfaat dengan keluarganya. Hubungan tersebut tetap terjaga walaupun penerima manfaat mendapatkan pelayanan di panti sehingga pengasuhan tetap bisa dilaksanakan oleh orang tua/wali masing-masing penerima manfaat serta dapat mendukung pengasuhan yang dilaksanakan lembaga.

Manusia sebagai makhluk sosial dalam kehidupan sehari-hari selalu membutuhkan orang lain sehingga dituntut mampu untuk berinteraksi dan mampu berpartisipasi sesuai kemampuannya melalui keikutsertaan dalam berorganisasi. Terkait sejauhmana kesempatan yang diberikan kepada penerima manfaat dalam hal bermain, berinteraksi sosial dan berorganisasi. Hasil temuan lapangan menunjukkan bahwa pada umumnya penerima manfaat diberi kesempatan oleh lembaga untuk bermain, berinteraksi sosial dengan lingkungan dan berorganisasi meskipun tetap dalam pengawasan pengasuh.

Hal tersebut ditunjukkan oleh jawaban responden baik pelaksana maupun penerima manfaat yang cenderung menjawab tinggi untuk jawaban ada kesempatan dengan pengawasan dalam hal bermain, berinteraksi sosial serta berorganisasi. Pengawasan yang dilakukan dalam rangka monitoring kegiatan penerima manfaat agar penerima manfaat tetap dapat mengatur waktu dengan baik bagi semua kegiatannya sehari-hari serta untuk mencegah terjadinya salah pergaulan yang bisa berdampak negatif bagi penerima manfaat. Jawaban lainnya dari responden penerima manfaat untuk kesempatan bermain mengarah pada kurangnya waktu bermain karena pulang sekolah sudah sore hari serta kesempatan yang ada jarang digunakan karena kegiatan yang dilaksanakan di panti sudah padat.

Bimbingan keterampilan kerja diberikan kepada penerima manfaat agar penerima manfaat mempunyai keterampilan/ keahlian kerja disamping prestasi belajarnya. Keterampilan yang diperoleh diharapkan dapat dikembangkan sebagai salah satu alternatif pendukung kehidupan penerima manfaat menuju kemandirian. Jenis bimbingan keterampilan yang diberikan di PSAA Tunas Bangsa Pati yaitu memasak, menjahit, kecantikan dan bengkel. Masih terdapat 7,0 persen responden menyatakan ada jenis kegiatan bimbingan keterampilan lain yang dilaksanakan, yaitu komputer dan pertanian. Jadwal pelaksanaan kegiatan bimbingan keterampilan yaitu seminggu sekali untuk masing-masing jenis keterampilan. Hal tersebut dikemukakan

oleh sebanyak 100,0 persen (semua) responden baik pelaksana maupun penerima manfaat yang menyatakan kegiatan bimbingan dilaksanakan seminggu sekali di sela kegiatan sekolah penerima manfaat.

Bimbingan kesenian diberikan kepada penerima manfaat sebagai sarana untuk mengembangkan hobi, kreatifitas dan bakat anak dibidang seni. Bimbingan kesenian di PSAA Tunas Bangsa Pati yaitu rebana, kulintang, seni tari dan band. Selain itu ada jenis kegiatan bimbingan kesenian lain yang dilaksanakan, yaitu drumband, karawitan maupun drama. Jadwal pelaksanaan bimbingan kesenian menurut responden dilaksanakan sekali dalam satu minggu. Hal tersebut ditunjukkan dengan jawaban responden pelaksana sebanyak 71,4 persen dan responden penerima manfaat sebanyak 92,3 persen. Jadwal tersebut mengalami perubahan apabila secara insidental diperlukan, misalnya akan ada kunjungan atau ada acara-acara khusus.

Reintegrasi Sosial: merupakan kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka menyiapkan penerima manfaat, keluarga serta masyarakat berkenaan akan dikembalikannya penerima manfaat pada keluarga. Resosialisasi bertujuan agar terjadi integrasi sosial dalam hidup bermasyarakat antara pihak yang terkait. Menurut informasi pelaksana dan eks penerima manfaat, sebanyak 32,6 persen responden menyatakan bahwa kegiatan yang dilaksanakan adalah bimbingan kesiapan dan peran keluarga/masyarakat. Bimbingan tersebut dilaksanakan dengan tujuan menyiapkan keluarga serta masyarakat agar mau menerima keberadaan penerima manfaat kembali serta dapat mendukung terwujudnya kemandirian penerima manfaat. Kegiatan lainnya adalah bimbingan sosial hidup bermasyarakat dan bimbingan keterampilan yang masing-masing dijawab oleh 23,9 persen responden. Sasaran kegiatan bimbingan sosial hidup bermasyarakat agar penerima manfaat mengenal kembali dan memahami norma serta kebiasaan yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat. Hal tersebut bertujuan agar penerima manfaat mudah beradaptasi kembali dengan norma yang berlaku di

keluarga dan masyarakat sekitarnya. Kegiatan berikutnya adalah penempatan dan penyaluran penerima manfaat, dijawab oleh 15,2 persen responden. Jawaban lain adalah kegiatan Praktek Belajar Kerja (PBK), kegiatan magang kerja di instansi atau lembaga kerja tertentu sebagai tindak lanjut dari kegiatan bimbingan keterampilan kerja serta pengayaan pemahaman dan peningkatan keterampilan kerja penerima manfaat.

Penyaluran: merupakan penempatan anak setelah menyelesaikan pelayanan di PSAA Tunas Bangsa Pati. Kegiatan penyaluran juga merupakan kegiatan terminasi awal bagi penerima manfaat setelah mendapatkan pelayanan di PSAA, yaitu dikembalikannya penerima manfaat kepada kepengasuhan keluarga masing-masing. Jenis penyaluran antara lain dengan memberi kesempatan kerja secara terbuka, wirausaha, kelompok usaha, dan kerja terlindungi.

Dari hasil pengumpulan data diketahui bahwa sebagian besar responden baik pelaksana maupun eks penerima manfaat menyatakan bahwa sebanyak 52,2 persen eks penerima manfaat mengikuti kesempatan kerja terbuka. Kesempatan kerja terbuka merupakan kesempatan kerja umum yang bisa diikuti anak sebagai sarana belajar dan mencari pengalaman. Eks penerima manfaat mengikuti kesempatan kerja terbuka dengan mendapatkan informasi dari pihak sekolah, Dinas Tenaga Kerja dan dari keluarga ataupun teman. Pelaksana membantu memberikan informasi apabila secara individu/pribadi mengetahui adanya kesempatan kerja di suatu tempat. Sebanyak 26,1 persen eks penerima manfaat membuka wirausaha sendiri di tempat tinggalnya, baik di bidang perdagangan maupun jasa perbengkelan. Sebanyak 13,3 persen responden pelaksana menjawab bahwa sebagian eks penerima manfaat disalurkan ke kelompok UEP (Usaha Ekonomis Produktif) dengan memberikan pinjaman modal usaha. Namun setelah ditelusuri, ternyata UEP yang dimaksud diberikan kepada orang tua eks penerima manfaat ketika masih mendapatkan pelayanan di PSAA Tunas Bangsa Pati. Sebanyak 4,3 persen responden eks penerima manfaat menjawab penyaluran

ke dalam kerja terlindungi. Sebanyak 8,7 persen responden menjawab lainnya, selain menjadi tenaga kerja/buruh di perusahaan yang ada, sebagian menyatakan belum ada penyaluran kerja bagi eks penerima manfaat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa selama ini PSAA Tunas Bangsa Pati belum melakukan kegiatan penyaluran kerja secara optimal. Penyaluran kerja diperoleh berdasarkan informasi yang berasal dari individu karyawan/pegawai PSAA Tunas Bangsa Pati dan belum ada informasi secara resmi dari institusi. Oleh karena itu PSAA Tunas Bangsa Pati perlu menjalin kerjasama dengan pihak-pihak terkait baik dinas/instansi maupun dunia usaha untuk memberikan peluang bagi penerima manfaat yang akan kembali ke pengasuhan keluarga agar dapat tertampung dalam dunia kerja yang ada. Selain itu, pihak PSAA Tunas Bangsa Pati juga harus berupaya secara maksimal menanamkan jiwa kewirausahaan kepada penerima manfaat, agar ketika belum/tidak tertampung dalam dunia kerja dapat membuka peluang untuk berwirausaha. Hal tersebut didukung pilihan pendidikan penerima manfaat yang memilih bersekolah di SMK, dengan harapan penerima manfaat lebih memiliki kesiapan dalam bekerja dan berwirausaha.

Bimbingan Lanjut: merupakan kegiatan lanjutan yang dilaksanakan setelah penerima manfaat dikembalikan kepada keluarganya. Bimbingan lanjut bertujuan agar persepsi dalam kepengasuhan dan interaksi antara eks penerima manfaat dengan keluarga, lingkungan baik masyarakat maupun lingkungan kerja dapat dikembangkan. Kegiatan bimbingan lanjut dilakukan melalui kegiatan pemberian bantuan stimulan/modal, bimbingan kerja sesuai pasar kerja, diberi pelatihan kerja, *homevisit* dalam rangka pemantauan, evaluasi dan monitoring. Hasil pengumpulan data menunjukkan sebagian responden yaitu sebanyak 50,0 persen menyatakan bahwa kegiatan bimbingan lanjut yang dilaksanakan oleh PSAA Tunas Bangsa Pati berupa *home visit* dalam rangka pemantauan, evaluasi dan monitoring. Kegiatan tersebut dilaksanakan oleh petugas yang langsung mendatangi tempat

tinggal eks penerima manfaat dan bila memungkinkan juga mengunjungi lingkungan kerjanya. Sebanyak 23,1 persen responden menyatakan kegiatan bimbingan lanjut dilakukan dengan memberikan bimbingan kerja sesuai pasar kerja dan sebanyak 15,4 persen menyatakan diberi pelatihan kerja lagi. Kedua kegiatan tersebut pada umumnya dilakukan karena eks penerima manfaat secara mandiri mencari peluang agar mendapatkan bimbingan kerja/pelatihan kerja. Sebanyak 11,5 persen pelaksana menyatakan bahwa ada pemberian bantuan stimulan/bantuan modal kepada eks penerima manfaat. PSAA Tunas Bangsa Pati mulai tahun 2012 memberikan bantuan sosial kepada penerima manfaat yang akan kembali kepada keluarganya dalam bentuk uang tabungan di rekening masing-masing penerima manfaat.

Dari temuan tersebut menunjukkan bahwa jenis kegiatan bimbingan lanjut yang selalu dilaksanakan PSAA Tunas Bangsa Pati adalah melakukan *home visit* dalam rangka pemantauan, evaluasi dan monitoring. Dalam kegiatan tersebut petugas pelaksana melakukan pemantauan termasuk bimbingan sosial baik kepada eks penerima manfaat maupun keluarga serta lingkungannya agar pola interaksi yang ada tetap terjaga dan penerima manfaat dapat melaksanakan fungsi sosialnya dalam kehidupan bermasyarakat. Petugas pelaksana selama ini berperan sebagai jembatan dalam memberikan informasi kepada eks penerima manfaat mengenai lembaga/instansi terkait yang bisa diakses oleh eks penerima manfaat untuk peningkatan *skill*/ keterampilan kerja.

Waktu pelaksanaan kegiatan bimbingan lanjut menurut responden bisa dilakukan bila diperlukan saja (43,5 persen). Tetapi bisa juga dilakukan sekali dalam setahun (21,8 persen), dua kali dalam setahun (13,0 persen) dan sekali dalam dua tahun (8,7 persen). Hal tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kegiatan bimbingan lanjut waktunya cukup bervariasi atau fleksibel disesuaikan perkembangan kondisi penerima manfaat.

Terminasi: pemutusan hubungan pelayanan dengan penerima manfaat. Kegiatan tersebut dilaksanakan setelah dua tahun semenjak eks penerima manfaat dikembalikan kepada keluarganya. Kegiatan terminasi meliputi penghentian pelayanan, rujukan, pemulangan, dan penyaluran. Data temuan lapangan menunjukkan bahwa menurut pendapat responden baik pelaksana maupun eks penerima manfaat, kegiatan terminasi dilaksanakan melalui penghentian pelayanan secara keseluruhan, dinyatakan oleh 32,3 persen responden. Responden lainnya yaitu sebesar 29,0 persen menilai bahwa kegiatan terminasi dilaksanakan melalui pemulangan kepada keluarganya masing-masing. Sebanyak 22,6 persen responden menjawab bahwa kegiatan terminasi dilakukan dengan penyaluran dan menurut 9,7 persen responden lain berpendapat terminasi dilakukan dengan rujukan.

Kegiatan rujukan dilaksanakan apabila penerima manfaat masih memerlukan kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh lembaga terkait lain. Bagi responden yang menjawab lainnya, 6,4 persen yaitu ada penerima manfaat yang meninggal dunia dan penerima manfaat dikembalikan kepada orang tua karena melakukan pelanggaran berat. Pada umumnya sebagian besar responden baik eks penerima manfaat maupun orang tua eks penerima manfaat menyatakan keluarga dan masyarakat menerima kembali ketika penerima manfaat diserahkan kepada pengasuhan keluarga. Namun ada 20,0 persen orang tua eks penerima manfaat menyatakan bahwa keluarga kurang menerima, hal tersebut antara lain dikarenakan penerima manfaat melakukan pelanggaran sehingga dikeluarkan dari sekolah. Sebanyak 20,0 persen responden eks penerima manfaat menyatakan bahwa masyarakat kurang menerima ketika penerima manfaat dikembalikan pengasuhannya kepada keluarga. Lebih lanjut diketahui alasan mereka tidak mau menerima kembali kehadiran eks penerima manfaat karena kurang ada sosialisasi kepada masyarakat sehingga masyarakat kurang memahami proses pelayanan yang ada di PSAA Tunas Bangsa Pati.

Capaian, Faktor Pendukung dan Penghambat Pelayanan Perlindungan Sosial:

Kesejahteraan sosial anak adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial agar anak dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. (Kemensos, 2011). Orang tua sesungguhnya berkewajiban dan bertanggung jawab mewujudkan kesejahteraan melalui pemenuhan kebutuhan anak dan memberi pengasuhan secara optimal. Tanggung jawab dan peran orangtua/keluarga tersebut diantaranya: Pertama, mengasuh, memelihara, mendidik dan melindungi anak; Kedua, menumbuh-kembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat dan minatnya; Ketiga, mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak. Apabila orang tua karena mengalami hambatan, tidak bisa melaksanakan kewajiban dan tidak dapat menjamin tumbuh kembang anak secara wajar maka pengasuhan dapat dilakukan melalui pengasuhan alternatif. Pengasuhan alternatif merupakan pengasuhan berbasis keluarga pengganti atau berbasis Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) yang dilaksanakan oleh pihak-pihak di luar keluarga inti atau kerabat anak. Pengasuhan alternatif bisa dilakukan melalui sistem orang tua asuh (*fostering*), wali (*guardianship*) atau pengangkatan anak dan pada pilihan terakhir adalah pengasuhan berbasis residential (Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak). Tujuan dari pengasuhan alternatif, termasuk yang dilakukan melalui Lembaga Kesejahteraan anak harus diprioritaskan untuk menyediakan lingkungan yang dapat memenuhi kebutuhan kasih sayang anak, kelekatan (*attachment*), dan permanensi melalui keluarga pengganti.

Anak yang membutuhkan pengasuhan alternatif adalah anak yang berada pada situasi: Pertama, keluarga anak tidak memberikan pengasuhan yang memadai sekalipun dengan dukungan yang sesuai, mengabaikan atau melepaskan tanggung jawab terhadap anaknya; Kedua, anak yang tidak memiliki keluarga atau keberadaan keluarga atau kerabat tidak diketahui; Ketiga: anak yang menjadi korban kekerasan, perlakuan

salah, penelantaran atau eksploitasi sehingga demi keselamatan dan kesejahteraan diri mereka, pengasuhan dalam keluarga justru bertentangan dengan kepentingan terbaik anak; Keempat, anak yang terpisah dari keluarga karena bencana, baik konflik sosial maupun bencana alam.

Pengasuhan anak berbasis LKSA merupakan alternatif terakhir dari pelayanan pengasuhan untuk anak-anak yang tidak bisa diasuh di dalam keluarga inti, keluarga besar, kerabat atau keluarga pengganti. Peran LKSA dalam memberikan pelayanan bagi anak yang membutuhkan pengasuhan alternatif melalui: Pertama, dukungan langsung ke keluarga atau keluarga pengganti (*family support*); Kedua, pengasuhan sementara berbasis LKSA bertujuan menjamin keselamatan, kesejahteraan diri dan terpenuhinya kebutuhan permanensi anak; Ketiga, fasilitasi dan dukungan pengasuhan alternatif berbasis keluarga pengganti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tujuan kegiatan pelayanan dan perlindungan sosial di PSAA adalah anak terlindungi, terpenuhi hak-haknya, dapat tumbuh dan berkembang secara optimal sehingga mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Hasil evaluasi berdasarkan informasi yang diperoleh dari penerima manfaat, PSAA telah memenuhi kebutuhan sesuai dengan rencana, baik kebutuhan pokok maupun kebutuhan akan pengembangan bakat minat termasuk kesempatan untuk bermain, berinteraksi sosial serta berorganisasi. Namun ada sebagian penerima manfaat yang kurang memanfaatkan kesempatan tersebut dikarenakan keterbatasan waktu yang dimiliki, anak pulang sekolah sudah sore dan jadwal kegiatan di panti cukup padat. Masih ada beberapa penerima manfaat yang tidak akrab dengan para pengasuh/instruktur, mereka kurang bisa menjalin komunikasi dan berhubungan baik dengan pengasuh/instruktur.

Berdasar informasi yang diperoleh dari eks penerima manfaat, status mereka sebagai eks penerima manfaat ternyata tidak menjadikan beban dalam menjalani kehidupan bermasyarakat, mereka tetap bisa berinteraksi dan bersosialisasi

dengan lingkungannya secara wajar. Meskipun demikian, masih dijumpai beberapa anak yang terkadang merasa malu dengan status sebagai anak panti. Mereka juga telah bekerja meskipun kurang atau tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimiliki.

Berdasar informasi yang diperoleh dari pelaksana program, PSAA telah memenuhi kebutuhan penerima manfaat sesuai dengan rencana. Perkembangan fisik penerima manfaat rata-rata mengalami peningkatan sesuai dengan usianya. Perkembangan kondisi mental dan sosial umumnya baik meskipun ada perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Beberapa penerima manfaat masih perlu pendampingan secara berkelanjutan karena dinilai masih mempunyai hambatan dalam perkembangannya. Kebersamaan antara sesama penerima manfaat kadang menimbulkan solidaritas yang tinggi diantara penerima manfaat terutama saling menutupi ketika terjadi permasalahan. Hal tersebut berdampak pada lebih lamanya waktu yang dibutuhkan dalam rangka pengungkapan masalah penerima manfaat dan upaya penanganannya.

Dari hasil evaluasi tersebut, menunjukkan bahwa pada dasarnya tujuan dari pelayanan dan perlindungan sosial anak dapat dikatakan tercapai meskipun belum optimal. Masih dijumpainya beberapa faktor kendala seperti keterbatasan sumber daya manusia di panti, latar belakang pendidikan sumber daya manusia yang ada kurang sesuai dengan tugas yang diemban dan belum optimalnya pemanfaatan sarana prasarana yang ada di panti. Penelitian di Panti Sosial Asuhan Anak Seroja Kabupaten Bone hasilnya tidak jauh berbeda. Hasil penelitian di PSAA tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan sosial dipengaruhi berbagai faktor, antara lain sumber daya manusia masih kurang, pengetahuan tentang ilmu pekerjaan sosial juga kurang, latar belakang pendidikan tidak sesuai dengan bidang kerjanya sebagai pekerja sosial, dan keterbatasan anggaran, sehingga pelayanan sosial belum berjalan secara optimal. (Irmansyah, 2014). Oleh karena itu, sumber daya manusia di panti harus lebih diperhatikan, perlu diberikan

tambahan pengetahuan dan keterampilan melalui berbagai pelatihan agar dapat memberikan pelayanan yang terbaik.

Dilihat dari implementasi pelayanan dan perlindungan sosial anak yang telah dilaksanakan menunjukkan bahwa pelaksanaan kegiatan pelayanan dan perlindungan sosial sudah sesuai dengan standar model yang ada, meskipun masih ada kelemahan. Data calon penerima manfaat yang ada di panti cenderung berdasarkan data yang berasal dari rujukan baik aparat pemerintah maupun sekolah, dan keluarga yang datang sendiri ke panti. Sampai saat ini kerjasama panti dengan instansi terkait belum mencakup mengenai data anak penyandang masalah kesejahteraan sosial secara menyeluruh yang dapat dijadikan data dasar sasaran pelayanan panti.

Pengaturan kebutuhan makan yang baik dipanti dengan pola siap saji (makanan disediakan) seperti yang sudah dilaksanakan dapat mengakibatkan penerima manfaat terkesan dimanjakan. Hal tersebut dapat berdampak negatif yaitu terbawa ketika penerima manfaat sudah kembali pada pengasuhan keluarga, sementara kondisi di rumah berbeda dengan kondisi di panti. Namun demikian, penerima manfaat telah diberi tugas untuk membantu juru masak dalam proses penyajian makanan dan kebersihan ruang makan serta dapur. Pelaksanaan bimbingan sosial lebih banyak dilakukan dalam kelompok besar dan masih bersifat umum sehingga kurang efektif. Ada baiknya kegiatan bimbingan sosial dilakukan dalam kelompok-kelompok kecil yang disesuaikan dengan kategori tertentu agar lebih efektif.

Penempatan penerima manfaat dalam kegiatan pengembangan minat bakat dan bimbingan keterampilan disesuaikan dengan ketersediaan sarana prasarana yang ada di panti. Namun di sisi lain, ada beberapa sarana prasarana yang kurang dapat digunakan secara optimal oleh penerima manfaat, seperti alat keterampilan kecantikan (salon) dan peralatan gamelan. Hal tersebut dikarenakan belum ada instruktur untuk kegiatan yang dimaksud. Selain itu, lebih banyak waktu yang tersita untuk kegiatan sekolah se-

hingga kegiatan pengembangan bakat, minat dan bimbingan keterampilan kurang diminati karena kondisi penerima manfaat sudah lelah.

Adanya hambatan dalam komunikasi antara pengasuh/instruktur dengan penerima manfaat yang mengakibatkan hubungan yang kurang akrab. Sebagai lembaga pengganti keluarga, PSAA Tunas Bangsa Pati dalam hal ini pengasuh/instruktur seharusnya adalah pengganti orang tua yang harus bisa menampilkan peran sebagai orang tua pengganti dan berusaha untuk menjalin komunikasi yang baik dengan penerima manfaat. Komunikasi yang baik akan terjalin keeratn hubungan sebagaimana kondisi keluarga di tempat tinggal masing-masing. Selain adanya berbagai kendala tersebut, pelaksanaan pelayanan dan perlindungan sosial anak di PSAA Tunas Bangsa Pati didukung oleh ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai, adanya komitmen kerja semua pegawai dalam melaksanakan kegiatan pelayanan dan perlindungan sosial serta adanya partisipasi aparat pemerintah, masyarakat dan pihak terkait yang menjadi sasaran pelaksanaan program.

D. Penutup

Pelaksanaan pelayanan dan perlindungan sosial anak tanpa asuhan orangtua di PSAA Tunas Bangsa Pati sudah sesuai dengan standar model yang ditetapkan Kementerian Sosial. Pada tahap pendekatan awal khususnya pendataan calon penerima manfaat selama ini dilakukan berdasarkan laporan dari masyarakat/keluarga/ pemerintah desa dan hasil *home visit*. Kondisi tersebut dikarenakan PSAA Tunas Bangsa Pati belum mempunyai *data base* penyandang masalah kesejahteraan sosial anak yang merupakan calon penerima manfaat pelayanan. Koordinasi, konsultasi dan kerjasama yang dilaksanakan selama ini belum mencakup pada pendataan secara menyeluruh penyandang masalah kesejahteraan sosial anak di wilayah sasaran PSAA Tunas Bangsa Pati.

Asesmen telah dilaksanakan dengan menggunakan beberapa metode, meskipun belum mencapai hasil yang maksimal karena keter-

batasan SDM yang ada. Oleh karena itu ke depan hasil assesmen diharapkan lebih optimal lagi sehingga benar-benar dapat digunakan sebagai dasar dalam kegiatan pelayanan dan perlindungan sosial anak di PSAA Tunas Bangsa Pati.

Penyusunan rencana program pelayanan di PSAA telah dilaksanakan dengan melakukan rapat pimpinan staf, diskusi dan konsultasi untuk menyusun program kerja dan program prioritas dengan melibatkan semua unsur pelaksana terkait. Oleh karena itu dalam kegiatan perencanaan program dengan melibatkan semua unsur terkait perlu dilanjutkan dan ditingkatkan.

Pelaksanaan pelayanan, khususnya pengan-turan kebutuhan makan dengan pola siap saji (makanan disediakan), seperti yang sudah dilaksanakan selama ini dapat mengakibatkan penerima manfaat terkesan dimanjakan. Hal tersebut dapat berdampak negatif yaitu terbawa ketika penerima manfaat sudah kembali pada pengasuhan keluarga, sementara kondisi di rumah berbeda dengan kondisi di panti. Namun demikian, penerima manfaat telah diberi tugas untuk membantu juru masak dalam proses penyajian makanan dan kebersihan ruang makan serta dapur. Pelaksanaan bimbingan sosial lebih banyak dilakukan dalam kelompok besar dan masih bersifat umum sehingga kurang efektif. Ada baiknya kegiatan bimbingan sosial dilakukan dalam kelompok-kelompok kecil yang disesuaikan dengan kategori tertentu agar lebih efektif. Penempatan penerima manfaat dalam kegiatan pengembangan minat bakat dan bimbingan keterampilan agar disesuaikan dengan ketersediaan sarana prasarana yang ada. Namun di sisi lain, ada beberapa sarana prasarana yang kurang dapat digunakan secara optimal oleh penerima manfaat, seperti alat keterampilan kecantikan (salon) dan gamelan, karena panti belum memiliki instruktur. Selain itu, banyak waktu yang lebih banyak tersita untuk kegiatan sekolah sehingga pemanfaatan kegiatan pengembangan bakat, minat dan bimbingan keterampilan kurang diminati karena kondisi penerima manfaat sudah capek. Adanya hubungan yang kurang akrab karena terkendala komunikasi yang kurang antara

pengasuh/instruktur dengan penerima manfaat. Sebagai lembaga pengganti keluarga, PSAA dalam hal ini pengasuh/instruktur adalah pengganti orang tua yang bisa menampilkan peran sebagai orang tua pengganti dan selalu menjalin komunikasi yang baik, sehingga terjalin hubungan yang erat dan akrab sebagaimana suasana di rumah sendiri.

Kegiatan resosialisasi/reintegrasi sosial telah dilaksanakan, maksimal sampai dua tahun setelah penerima manfaat kembali kepada keluarganya. Kegiatan penyaluran kerja belum optimal hanya bersifat individual, karena informasi terkait penyaluran kerja diperoleh dari individu pegawai. Kedepan PSAA Tunas Bangsa Pati diharapkan untuk menjalin kemitraan dengan instansi terkait dan dunia usaha untuk memberi peluang penerima manfaat dalam mencari kerja. Kegiatan bimbingan lanjut dilaksanakan dengan jangka waktu maksimal dua tahun setelah penerima manfaat dikembalikan pengasuhannya kepada keluarga. Kegiatan yang dilaksanakan berupa *home visit* dalam rangka pemantauan, evaluasi dan monitoring. Petugas pelaksana selama ini berperan sebagai jembatan dalam memberikan informasi kepada eks penerima manfaat mengenai lembaga/instansi terkait yang bisa diakses dalam rangka untuk peningkatan *skill/keterampilan* kerja. Kegiatan terminasi dilaksanakan setelah dua tahun semenjak eks penerima manfaat dikembalikan kepada keluarga dan dilaksanakan melalui penghentian pelayanan secara keseluruhan.

Tujuan kegiatan pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial di PSAA Tunas Bangsa Pati sebagian besar telah tercapai, penerima manfaat telah mendapatkan pengasuhan sesuai dengan hak-haknya. Kebutuhan penerima manfaat telah dipenuhi baik kebutuhan pokok maupun kebutuhan lain yang menyangkut pengembangan bakat minat, sosialisasi serta aktualisasi diri di lingkungan. Kondisi eks penerima manfaat sebagian besar tidak terbebani dengan status sebagai eks penerima manfaat atau anak panti. Mereka tetap dapat menjalankan kehidupan sosial dengan wajar dan sebagian telah bekerja

walaupun kurang sesuai dengan latar belakang pendidikannya.

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial di PSAA Tunas Bangsa Pati adalah keterbatasan jumlah SDM dan kurang sesuainya latar belakang pendidikan dengan tupoksi yang diemban sehingga berpengaruh pada kemampuan dalam memberikan pelayanan kesejahteraan sosial kepada anak. Keterbatasan tenaga instruktur di bidang keterampilan sehingga berdampak pada kurangnya pemanfaatan sarana prasarana yang ada di panti, terutama untuk kegiatan keterampilan dan pengembangan potensi anak. Masih adanya pandangan yang sektoral sehingga koordinasi kurang lancar dan kurang ada keterpaduan dari pihak yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, agar pelaksanaan pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial di PSAA Tunas Bangsa Pati dapat berjalan secara optimal maka direkomendasikan, perlunya peningkatan SDM baik kualitas maupun kuantitas yang bisa mendukung proses pelayanan, seperti peningkatan kapasitas dan kompetensi pekerja sosial melalui berbagai pelatihan, serta penambahan jumlah SDM sesuai kebutuhan. Standar model kegiatan pelayanan dan perlindungan kesejahteraan sosial anak dapat dilanjutkan dengan modifikasi atau pengembangan model sistem pengasuhan anak berbasis keluarga. Model pengasramaan yang selama ini dilakukan yaitu *model cottage* sebenarnya telah sesuai dengan standar kepengasuhan anak. Namun dengan keterbatasan SDM pekerja sosial yang profesional dan pengasuh perlu diimbangi dengan sistem kepengasuhan yang baik agar terjalin hubungan yang harmonis antara penerima manfaat dengan pekerja sosial dan pengasuh sehingga penerima manfaat tidak merasa kehilangan figur keluarga/orang tua. Perlu peningkatan koordinasi dengan instansi terkait baik pemerintah (*stakeholder*), maupun swasta (dunia usaha) guna meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan. Kementerian Sosial dalam hal ini Direktorat Kesejahteraan Sosial

Anak Direktorat Jenderal Rehabilitasi Sosial sebagai instansi yang berwenang memberikan pembinaan pada PSAA agar melakukan berbagai penyempurnaan sebagai upaya meningkatkan mutu pelayanan kesejahteraan anak berbasis institusi sekaligus mengembangkan pola pengasuhan berbasis keluarga.

Pustaka Acuan

- Alit Kurniasari, dkk. (2012). *Evaluasi Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Pada Panto Sosial: Studi Kasus Pembinaan Lanjut (After Care Services) Pasca Rehabilitasi Sosial*, Jakarta: Puslitbangkesos
- Edi Suharto, (2005). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama
- _____, (2011). *Pendidikan dan Praktik Pekerjaan Sosial di Indonesia dan Malaysia*. Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru
- Irmansyah, Davis, dan Rakhmat Muhammad. *Evaluasi Program Pelayanan Sosial Anak di PSAA Seroja Kabupaten Bone*. Makassar: Universitas Hasanudin. Diakses 8 Desember 2014
- Kementerian Sosial, (2009). *Pedoman Pelayanan Kesejahteraan Sosial Anak melalui Panti Sosial Asuhan Anak*. Jakarta: Direktorat Jendral Pelayanan Rehabilitasi Sosial
- _____, (2011). *Buku Petunjuk Pelaksanaan Pelayanan Sosial Anak Terlantar di Dalam Panti*. Jakarta: Direktorat Jendral Rehabilitasi Sosial
- _____, (2011). *Peraturan Menteri Sosial RI Nomor: 30/HUK/2011 tentang Standar Nasional Pengasuhan Anak untuk Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak*.
- _____, (2012). *Data Penyandang Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Pusdatin Kesos
- _____, (2012). *Buku Standar Nasional Pengasuhan untuk Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak*. Jakarta : Kementerian Sosial RI
- Moleong, (2010). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Nurdin Widodo, dkk. (2011). *Evaluasi Program Perlindungan Anak melalui Rumah Perlindungan Sosial Anak (RPSA)*. Jakarta : P3KS Press
- Republik Indonesia. (2002). *Undang Undang RI Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*. Jakarta: Komnas PA
- Republik Indonesia, (2009). *Undang Undang RI Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial*
- Soetarso, (1993). *Praktek Pekerjaan Sosial dalam Pembangunan Masyarakat*. Bandung: STKS

**Manusia di Titik Nol:
Meredam Epidemi Ganda Napza dan HIV-AIDS melalui Harm Reduction¹
*Men in Zero Point:
Stamping out Drugs Double Epidemic and HIV-AIDS through Harm Reduction***

Sunit Agus Tri Cahyono dan Trilaksmi Udiati

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS) Kementerian Sosial RI. Jl
Kesejahteraan Sosial No. 1 Sonosewu, DIY. Email: sunit_atc62@yahoo.com.
Diterima 13 November 2014, direvisi 5 Desember 2014, disetujui 5 Januari 2015

Abstract

The main cause of drugs and HIV-Aids double epidemic in Indonesia is the change of using pattern from smoking to injection and the widespread of injection (IDU-Penasun) use among abusers, which in general having human capital weakness, or logical weakness, so they depend on drugs without awareness of its infectious contamination which threaten them. They are not aware that “gold bridge” of contamination and spread HIV-AIDS virus is not-sterilized injection needle use by turns. One of efforts to prevent HIV-AIDS virus contagion among injecting abusers is harm reduction (HR), in Indonesian terminology called the reduction of drugs bad effect. The main goal of this program is cutting contagious link of HIV-AIDS virus, from the main to special goal in Penasun community (injection use). In its implementation, HR program faces several handicaps, one of them is there has been yet a legitimating law conducting the program; sociology and religious handicaps related to Indonesia norm; budget and geographical handicaps because of the wide area and its outreach that need huge budget to implement the program; to anticipate those handicaps, the implementation of harm reduction needs good consideration to protect and safe people from double epidemic drugs and HIV-AIDS with still holding socio-culture, and Indonesian identity.

Keywords: *Double Epidemics; HIV; AIDS; Harm Reduction*

Abstrak

Penyebab utama epidemi ganda Napza dan HIV-AIDS di Indonesia adalah perubahan pola penggunaan Napza dari hisap ke jarum suntik, dan semakin meluas *injecting drug user* (IDU-Penasun) di kalangan pengguna Napza yang pada umumnya memiliki kelemahan *human capital* atau kelemahan logika, sehingga mudah dikuasai Napza tanpa menyadari paparan infeksi HIV yang mengintai. Mereka tidak sadar, bahwa “jembatan emas” penularan dan penyebaran HIV, virus penyebab AIDS adalah penggunaan peralatan suntik tidak steril secara bergantian. Salah satu upaya mencegah penularan virus HIV-AIDS di kalangan IDU adalah *harm reduction* (HR) atau dalam terminologi Indonesia disebut pengurangan dampak buruk Narkoba. Tujuan utama pada program ini adalah upaya pemutusan mata rantai penularan HIV dan AIDS mulai dari tujuan umum hingga khusus dalam komunitas penasun. Dalam implementasinya, program HR di Indonesia menghadapi sejumlah kendala di antaranya belum ada payung hukum (undang-undang) yang mengatur secara khusus pelaksanaan HR; kendala sosiologis dan agama yang berkaitan dengan nilai agama dan norma bangsa Indonesia; kendala anggaran dan geografis berupa luasnya wilayah Indonesia sehingga sosialisasi program membutuhkan anggaran sangat besar dan tidak semua daerah mudah dijangkau. Mengantisipasi kendala tersebut, penerapan program HR di Indonesia perlu mempertimbangan kepentingan yang lebih besar melindungi dan menyelamatkan masyarakat dari epidemi ganda Napza dan HIV-AIDS dengan tetap berpegang teguh faktor sosio-budaya, agama, dan kepribadian bangsa Indonesia.

Kata Kunci: *Epidemi Ganda; HIV; AIDS; Harm Reduction*

A. Pendahuluan

Epidemi² HIV-AIDS di Indonesia sudah berlangsung selama 15 tahun dan masih berkepanjangan karena masih terdapat sejumlah faktor

yang memudahkan penularan penyakit tersebut, diantaranya penggunaan Napza suntik (penasun) yang semakin meluas. Meski pemerintah telah mengeluarkan Undang-undang nomor 35 Tahun

2009 tentang Narkotika, Napza (Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif lain) merupakan ancaman serius yang cepat atau lambat berpotensi mengancam bahkan menghancurkan generasi muda baik dalam bentuk penyalahgunaan, peredaran gelap maupun dampak-kerugian medis-fisik, psikologis, sosial, pendidikan, dan ekonomi yang ditimbulkan. Penyalahguna Napza, khususnya melalui jarum suntik sangat rentan terkena HIV-AIDS, Hepatitis, dan TBC yang mudah menyebar ke seluruh lapisan masyarakat. Tidak dipungkiri, bahwa epidemik HIV-AIDS salah satunya adalah didorong oleh penggunaan Napza, salah satunya Napza suntik yang sampai sekarang dianggap paling efisien menularkan HIV-AIDS. Fenomena ini memicu terjadinya epidemi ganda Napza dan HIV-AIDS di Indonesia. Mengapa ada sebagian manusia terjebak dalam pusaran Napza? Salah satu penyebab adalah lemahnya modal (*human capital*) atau kelemahan logikaseorang sehingga mudah dikuasai Napza tanpa menyadari dampak yang ditimbulkan. Modal manusia yang kuat seperti modal logika/intektual, emosional, sosial, ketabahan, moral dan agama, serta modal kesehatan merupakan benteng kokoh terhadap ancaman ganda Napza dan HIV-AIDS.

Tatkala logika manusia lumpuh dari aktivitas kehidupan manusia. Ketika kesadaran norma, etika, dan logika melepas kendali aturan pergaulan, serta rasa malu tidak lagi berarti bagi tingkah laku manusia. Ketika Napza sudah menguasai logika dan norma tidak lagi menjadi pegangan hidup, maka semuanya menjadi berubah. Manusia yang dikaruniai akal pikiran sehat mulai tidak mampu lagi membedakan mana yang baik dan mana yang buruk, mana yang manfaat dan mana yang mudharat. Pada saat itu Napza dengan angkuhnya telah merasuk ke semua celah pembuluh darah manusia. Mereka pun berpesta pora di atas kubangan derita manusia. Nikmat dan kesenangan sesaat berubah menjadi derita panjang. Kenikmatan yang sementara membawa kehancuran pada akhirnya. Tidak terbayangkan, untuk mendapatkan sensasi *euphoria* yang hanya berdurasi satu hingga lima

jam, para pencandu (penyalahguna) rela merusak diri diperbudak Narkoba. Setelah delapan sampai 12 jam tidak mendapatkan pasokan, tubuh sang pecandu akan mengalami *withdrawal symptoms* atau gejala putus obat. Salah satunya berupa rasa sakit pada seluruh tubuh. Keadaan ini akan terjadi terus menerus, sehingga tubuh pencandu akan mengalami toleransi. Itu berarti dosis obat yang diasup harus selalu ditingkatkan untuk mendapatkan efek yang sama. Hal ini tentu saja sangat merugikan dan membahayakan. Pencandu juga memberikan tekanan batin bagi keluarga. Bagaimana tidak, selain rongrongan uang untuk membeli Narkoba, biaya pengobatan dan rehabilitasi pun tidak kalah berat.

Saat seseorang mengkonsumsi Narkoba dan terpapar HIV-AIDS berarti hidup yang indah ini telah terbuang sia-sia. Bibir jurang kehancuran masa depan pun terbentang di depan mata. Saat itulah manusia berada di “titik nol”. Mengapa di “titik nol”? karena Napza dapat membuat otak (logika) dan etika penyalahguna lumpuh berfikir jernih, karena terjadi gangguan proses berpikir dan tanggapan emosi yang lemah³. Logika tidak lagi dapat bekerja secara normal karena sedikit demi sedikit Napza mulai “mengkudeta” dan mengendalikan pikiran manusia, bahkan Napza menyebabkan kerusakan otak karena terjadinya penyempitan pembuluh darah yang mengakibatkan kekurangan oksigen ke jaringan otak. Dampak kesenangan dan kebahagiaan yang dirasakan selama mengkonsumsi Napza hanyalah tipuan sesaat. Sekali menggunakan Napza, sesungguhnya penyalahguna telah melakukan perjanjian jangka panjang dengan kehancuran. Dalam mengkonsumsi Napza selanjutnya, efeknya akan menghantam balik. Napza menyerang otak, melemahkan tubuh dan pikiran membuat pecandu menderita paranoid, agresif berlebihan bahkan dapat menimbulkan gangguan kesehatan mental. Di antaranya dapat meningkatkan tingkat kecemasan, depresi, keinginan bunuh diri, dan skizofrenia⁴ (gangguan mental/gila). Pendek kata, penyalahgunaan Napza dapat menghilangkan potensi dan kapasitas untuk berfikir dan bekerja produktif, dapat mendorong

tindak kriminalitas, menyebabkan berbagai penyakit serius, dan bahkan dapat mengakibatkan kematian (Tina Afiatin, 2010: 10)

Jumlah penyalahgunaan Napza (*drug abuse*) meningkat dari tahun ke tahun secara cepat. Kasusnya seperti gunung es yang mencuat ke permukaan laut, sedangkan bagian terbesar di bawahnya tidak tampak. Di Indonesia angka kematian akibat penyalahgunaan Napza diperkirakan mencapai 104.000 orang yang berumur 15 tahun dan 263.000 orang yang berumur 64 tahun. Mereka meninggal akibat mengalami overdosis.⁵ Ini disebabkan adanya salah kaprah mengenai gaya hidup masyarakat Indonesia khususnya kalangan remaja. Berdasar catatan BNN, jumlah tersangka kasus Napza terus meningkat khususnya yang melanda pelajar sekolah dasar. Tahun 2007, pengguna Napza pada kalangan pelajar Sekolah Dasar (SD) mencapai 4.138 kasus. Jumlah ini meningkat pada 2011 mencapai 5.087 pelajar SD. Sedangkan jumlah tersangka kasus Narkoba terbanyak dialami kalangan yang berumur 30 tahun ke atas. Data penelitian BNN selama lima tahun terakhir, sebanyak 52,2 persen manusia Indonesia berumur 30 tahun terjerat kasus Narkoba (BNN, 2014). Mengonsumsi Napza patut disesali bagi mereka yang sadar pernah terjebak di pelukannya.

Penyalahguna Napza juga rawan terinfeksi penyakit mematikan HIV-AIDS yang pada saat ini belum ada obat penawarnya. Terutama penggunaan jarum suntik bergantian oleh pengguna Napza suntikan (*injecting drug user-IDU*), adalah salah satu “jembatan” yang paling efisien menularkan/penyebaran HIV, virus penyebab AIDS. Penyalahguna Napza juga meresahkan masyarakat karena dapat memicu tindakan kriminal. Lebih memprihatinkan, Indonesia merupakan Negara ketiga di Asia setelah Tiongkok dan India dengan angka pertambahan kasus HIV baru tertinggi. Sampai Desember 2013, dilaporkan terdapat sekitar 164.442 kasus baru HIV yang tersebar di 33 Provinsi (<http://baranews.co/tantangan.bagi.pemerintah>). Sekitar 15,9 juta orang memakai Narkoba suntik dan 3 juta diantaranya hidup dengan HIV. Ledakan epidemi HIV terjadi

dalam populasi pemakai Napza suntik, dimana umumnya terjadi pemakaian alat suntik bersama dan berulang. BNN mencatat pada tahun 2011 jumlah Pengguna Napza di Indonesia sekitar 3,8 juta orang (BNN 2011), atau sekitar 1,5 persen dari jumlah total penduduk. Diperkirakan jumlah pengguna Napza, khususnya yang terinfeksi HIV-AIDS di Indonesia akan terus meningkat, terbanyak pada kelompok usia produktif antara 15-29 tahun. Disusul kelompok umur 30 hingga 39 tahun⁶. Padahal, pengurangan kasus HIV-AIDS merupakan salah satu target *Millennium Development Goals* (MDGs), yaitu perlawanan terhadap penyakit untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan bangsa.⁷

BNN memprediksi pada tahun 2015, apabila tidak dilakukan upaya penanggulangan secara komprehensif, akan meningkat menjadi 2,8 persen yang setara dengan 5,1 juta orang atau naik sekitar 34 persen. Berdasarkan hasil survei Badan Narkotika Nasional dengan UI (BI.IN) dan universitas lainnya persentase pengguna Narkoba di Indonesia terus meningkat dari tahun ketahun. Bahkan pada tahun 2015 diperkirakan pengguna Narkoba meningkat hingga 2,8 persen atau sekitar 5,8-6 juta jiwa, sehingga menimbulkan kekhawatiran pemerintah dan masyarakat (Narkoba, Merdeka Com, 23 Oktober 2012). Berkaitan dengan HIV-AIDS, tanpa intervensi, angka penderita HIV-AIDS bisa mencapai 2,5 juta jiwa pada 2025. Bisa dibayangkan laju peningkatannya jika pada tahun 1997 “baru” terdapat 198 orang terinfeksi virus HIV, dan kemudian pada 2007 melonjak hingga 8.988 orang.⁸

Kekhawatiran adanya peningkatan kasus infeksi HIV di kalangan pemakai Napza suntik cukup beralasan sebab sebagian besar pengidap AIDS yang menggunakan Napza berasal dari golongan remaja dan usia muda yang merupakan usia produktif, yaitu sekitar 66,4 persen (Kementerian Kesehatan, 2010). Orang yang telah terinfeksi HIV kemudian berlanjut menjadi AIDS tersebut, ditinjau dari segala aspek kehidupan sosial, ekonomi, fisik/kesehatan, dan psikis benar-benar pada posisi terpuruk. Sekali menggunakan

Napza, kebutuhan dosisnya akan semakin tinggi. Lama kelamaan pemakaian Napza dengan dosis yang semakin meninggi membuat otak tidak dapat bekerja, dan pada akhirnya Napza mulai mengambil alih kendali pikiran manusia. Dalam kondisi demikian, logika benar-benar berada di “titik nol”. Logika dan etika sopan santun mulai tidak berjalan sehingga dapat menimbulkan menurunnya tingkat kesadaran, kerusakan fisik, ekonomi, psikis, sosial, kematian, dan keresahan masyarakat, bahkan efeknya mengancam generasi bangsa manapun.

Direktur Eksekutif Kantor PBB untuk Napza dan Kejahatan (UNODC), Yury Fedotov menyatakan, “Heroin, kokain dan Napza lainnya terus membunuh sekitar 200.000 orang setiap tahunnya, memecah-belah keluarga dan membawa penderitaan, rasa tidak aman dan penyebaran HIV kepada orang lain,” ([Napzanaskah-pidato-bahaya-Narkoba.html](#)). WHO dan UNAIDS memperkirakan, bahwa AIDS telah membunuh lebih dari 25 juta jiwa sejak pertama kali diakui tahun 1981, membuat AIDS sebagai salah satu epidemic paling menghancurkan dalam sejarah ([hivaidsclinic.wordpress.com](#). diakses 17 September 2014).

Fenomena ini yang harus menjadi perhatian semua pihak karena ancaman terbesar ada pada kalangan siswa, pelajar SLTA, atau generasi muda lain. Lebih menyedihkan lagi penyalahgunaan dan peredaran Napza semakin meluas karena dapat menyerang siapa saja, kapan saja, dan tanpa mengenal batas daerah dan waktu baik di perkotaan maupun perdesaan. Oleh karena itu, untuk mengurangi dampak buruk penyalahgunaan Napza dan HIV-AIDS, perlu merealisasikan lingkungan bersih Narkoba dengan melakukan upaya pemberdayaan masyarakat, antara lain dengan strategi menumbuhkan kesadaran terhadap ancaman Narkoba dan HIV-AIDS, meningkatkan kepedulian dan ketahanan masyarakat untuk bergerak aktif meredam, dan memerangi peredaran gelap Napza dan penyebaran HIV-AIDS. Termasuk pengendalian, pengawasan, rehabilitasi, dan terapi bagi para pecandu Napza, serta pemetaan (*mapping*) zona (kota/kabupaten)

di provinsi yang rentan dan disinyalir sebagai tempat atau pusat penyebaran HIV-AIDS atau tempat terjadinya banyak transaksi bisnis seksual, dan peredaran Napza.

Indonesia adalah merupakan salah negara yang mempunyai percepatan pertumbuhan angka HIV-AIDS tercepat di kawasan Asia. Dari tahun ke tahun angka pertumbuhan tersebut belum menunjukkan adanya gejala penurunan meskipun tindakan atau program di tingkat lapangan sudah dijalankan. Dalam konteks ini Indonesia telah membuat kemajuan signifikan dalam menangani pencegahan HIV-AIDS pada pengguna Napza suntik selama sepuluh tahun. Salah satu program yang dilaksanakan hingga saat ini yaitu *harm reduction* atau dalam terminologi Indonesia adalah Pengurangan Dampak Buruk Narkoba. Tujuan utama pada program ini adalah adanya upaya pemutusan mata rantai penularan HIV dan AIDS mulai dari tujuan umum hingga khusus dalam komunitas penasun (pengguna Narkoba suntik). Di Indonesia *harm reduction* dijawantahkan dalam kegiatan: Program komunikasi; Konseling dan tes sukarela informasi, dan edukasi (IEC (VCT) Material); Program pencegahan infeksi; Program penjangkauan (*out-disinfeksi reach*); Program jarum suntik steril; Konseling pengurangan resiko; Pembuangan peralatan suntik (*risk reduction counseling*) bekas pakai (<http://www.slideshare.net/sketchpow>. 28 Mei 2008.)

Dalam mengkaji permasalahan di muka, maka pertanyaan yang diajukan dalam penelitian Manusia di “titik nol”: Meredam Dampak Penyalahgunaan Napza melalui *Harm Reduction* sebagai berikut. Siapakah penyalahguna Napza yang rawan HIV-AIDS dan berhasil diungkap?. Bagaimana kriteria tingkat ketergantungan penyalahguna Napza?. Bagaimana penanganan *harm reduction* dilakukan dalam mengurangi dampak buruk Napza dan penyebaran HIV-AIDS?. Jawaban permasalahan tersebut untuk menjawab tujuan penelitian, yaitu teridentifikasi penyalahguna Napza yang rawan HIV-AIDS; Diketuinya kriteria tingkat ketergantungan penyalahguna Napza; Diperoleh gambaran pen-

anganan HR dalam mengurangi dampak buruk Napza dan mencegah penyebaran HIV-AIDS. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu masukan bagi Kementerian Sosial, khususnya Direktorat Jenderal Rehabilitasi Sosial dan instansi terkait dalam merumuskan kebijakan penanggulangan dampak penyalahgunaan Napza dan HIV-AIDS di Indonesia.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian Manusia di “titik nol”: Meredam Epidem Ganda Napza dan HIV-AIDS melalui Harm Reduction, merupakan jenis penelitian deskriptif yang berupaya menggambarkan kelompok pengguna Napza suntikan yang mengakibatkan terjadinya fenomena epidem HIV-AIDS secara apa adanya berdasar data dan fakta yang ada di lapangan. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah fakta dan realita atas kondisi berkait dengan penyalahgunaan Napza dan penyebaran HIV-AIDS di Indonesia. Sementara itu, pengumpulan data dilakukan dengan teknik telaah dokumen (*documentary research*) dengan cara menelaah sejumlah dokumen penting tentang berbagai kasus penyalahgunaan Napza dan HIV-AIDS baik catatan resmi maupun dokumen dari lembaga yang berkompeten seperti Dinas Sosial, Badan Narkotika Nasional (BNN), Komisi Penanggulangan AIDS (KPA), media masa, dan elektronik seperti situs internet yang meng-cover karakteristik utama pengguna Napza di Indonesia. Teknik analisis data menggunakan deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi aktual secara rinci tentang: Penyalahguna Napza rentan HIV-AIDS; Kriteria tingkat ketergantungan penyalahguna Napza; Penanganan HR yang dilakukan untuk mengurangi dampak buruk Napza.

C. Hasil dan Pembahasan: Meredam Epidem Ganda Napza dan HIV-AIDS melalui Harm Reduction

Napza dan penyakit HIV-AIDS dapat dianalogkan setali tiga uang atau dua sisi mata uang logam yang menyatu karena keduanya sulit dipisahkan. Mengapa demikian?, karena HIV-

AIDS selalu dihubungkan dengan penggunaan Napza yang terus berperan dalam meluasnya wabah (epidemi) HIV-AIDS, terutama pengguna Napza jarum suntik (IDU). Dari semua jenis epidem HIV, penyebab virus AIDS yang beragam, tidak ada yang melebihi kecepatan penyebaran epidem HIV diantara orang pengguna Napza suntikan dan heteroseksual. Mengapa ada endemic HIV-AIDS diantara pengguna Napza suntikan?. Salah satunya adalah ketidaktahuan penyalahguna Napza tentang pentingnya pencegahan dan bagaimana melakukannya. Lebih memprihatinkan, di berbagai Negara banyak pengguna *Injecting Drug User* (IDU) aktif secara seksual sehingga epidem HIV diantaranya dapat menyebar dengan cepat pada masyarakat luas. Pemakaian dan penyuntikan Napza meningkat di seluruh dunia diperkirakan melibatkan lebih dari 20 juta orang di 128 negara, lebih dari 80 negara diantaranya telah melaporkan infeksi HIV di kalangan pengguna Napza suntikan (Pedoman Pengurangan dampak Buruk Narkoba di Asia, 2011: 2).

AIDS atau *Acquired Immuno Deficiency Syndrome* bukan penyakit yang didapat karena keturunan, tetapi merupakan sekumpulan gejala infeksi atau sindrom yang timbul karena rusaknya sistem kekebalan tubuh manusia akibat infeksi virus HIV. Sementara itu, HIV singkatan dari *Human Immuno Deficiency Virus*. Virus ini hanya dapat menginfeksi manusia dan memperbanyak diri dalam sel manusia, menyerang butir darah putih tertentu, dan kekebalan tubuh. Akibatnya, kekebalan tubuh orang menjadi menurun. Sekali orang terinfeksi HIV, seumur hidup berada dalam keadaan terinfeksi dan disebut “Orang dengan HIV-AIDS” atau Odha. Ia mudah terkena penyakit infeksi lain, sehingga dapat menyebabkan kematian (Hardiana Pribadi, 2013:130/Remaja Rosdakarya, Bandung/Menangkal Narkoba, HIV dan AIDS serta Kekerasan)

Cara penularan HIV-AIDS berkaitan dengan pemakaian Narkoba suntik, penggunaan alat suntik yang tercemar HIV, penularan dari ibu ke bayi, pedonoran darah atau transplantasi organ tubuh yang tercemar HIB, dan perilaku seks beresiko.

Setelah masuk tubuh, HIV memperbanyak diri, namun tubuh belum menunjukkan gejala apapun, sehingga secara fisik ia seseorang tampak sehat. Orang yang terinfeksi HIV mengandung cukup virus untuk menularkannya kepada orang lain. Adanya HIV dalam tubuh diketahui dengan pemeriksaan darah yang dilakukan tiga bulan setelah terinfeksi. Pemeriksaan ini bersifat sukarela, tanpa paksaan, dan bersifat rahasia. Artinya hasilnya hanya boleh diketahui oleh orang yang diperiksa dan petugas yang memeriksa.

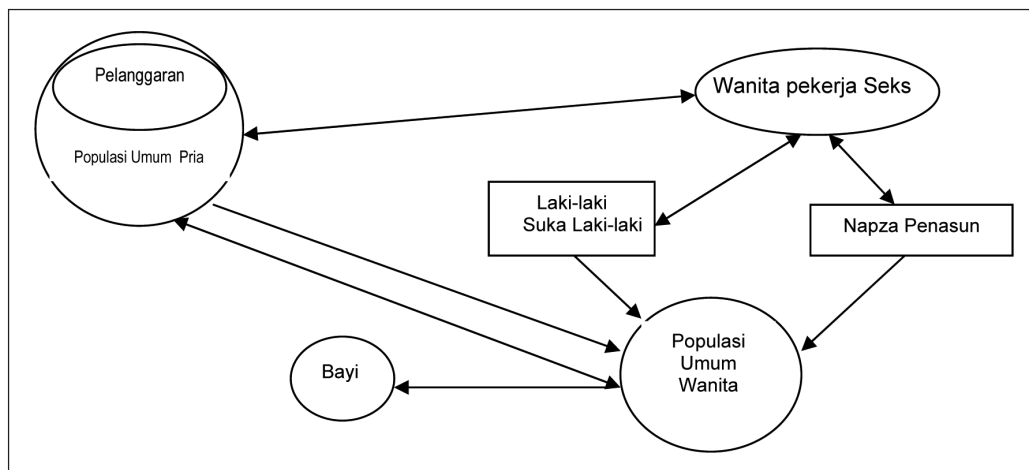
Kasus HIV-AIDS di Indonesia telah demikian mencemaskan dan meroket cepat. Perilaku dan gaya hidup bebas telah membuat kasus ini melaju kencang dan menjadi sebuah epidemi. Berawal dari penemuan kasus AIDS pertamakali di Indonesia tahun 1987. Dalam kurun waktu 10 tahun sejak AIDS pertama kali ditemukan, pada akhir 1996 jumlah kasus HIV positif mencapai 381 dan 154 kasus AIDS. Kasus AIDS mendapat respon dari pemerintah setelah seorang pasien berkebangsaan Belanda meninggal di Rumah Sakit Sanglah Bali. Kasus ini dilanjutkan dengan pelaporan kasus ke WHO sehingga Indonesia adalah negara ke 13 di Asia yang melaporkan kasus AIDS pada tahun 1987. Sebenarnya pada tahun 1985, sudah ada pasien Rumah Sakit Islam Jakarta yang diduga menderita AIDS. Oleh karena kasus pertama kali ditemukan pada seorang homoseksual, ada dugaan bahwa pola penyebaran AIDS di Indonesia serupa dengan di negara lain. Dalam perkembangan berikutnya, gejala AIDS ini ditemukan pada pasien yang memiliki latar belakang sebagai sebagai Pekerja Seks Perempuan (WPS) serta pelanggannya.

Penyebaran HIV di Indonesia memiliki dua pola setelah masuk pada tahun 1987 sampai dengan 1996. Pada awalnya hanya muncul pada kelompok homoseksual. Pada tahun 1990, model penyebarannya melalui hubungan seks heteroseksual. Persentase terbesar pengidap HIV AIDS ditemukan pada kelompok usia produktif (15-49 tahun): 82,9 persen, sedangkan kecenderungan cara penularan yang paling banyak adalah melalui hubungan seksual berisiko (95,7 persen), yang terbagi dari heteroseksual 62,6

persen dan pria homoseksual/biseksual 33,1 persen. KPAN dan Kementerian Kesehatan membuat perkiraan dengan sistem permodelan. Kecenderungan epidemi HIV ke depan dengan pemodelan memberikan gambaran yang lebih jelas tentang penularan HIV saat ini dan perubahannya ke depan. Proses pemodelan tersebut menggunakan data demografi, perilaku dan epidemiologi pada populasi kunci. Dari hasil proyeksi diperkirakan akan terjadi hal-hal berikut. Peningkatan prevalensi HIV pada populasi usia 15-49 tahun dari 0,21 persen pada tahun 2008 menjadi 0,4 persen di tahun 2014; Peningkatan jumlah infeksi baru HIV pada perempuan, sehingga akan berdampak meningkatnya jumlah infeksi HIV pada anak; Peningkatan infeksi baru yang signifikan pada seluruh kelompok LSL⁹ d) Perlu adanya kewaspadaan terhadap potensi meningkatnya infeksi baru pada pasangan seksual (*intimate partner*) dari masing-masing populasi kunci; Peningkatan jumlah ODHA dari sekitar 404.600 pada tahun 2010 menjadi 813.720 pada tahun 2014. Peningkatan kebutuhan ART dari 50.400 pada tahun 2010 menjadi 86.800 pada tahun 2014.¹⁰ Meningkatnya jumlah ODHA yang memerlukan ART¹¹, di atas akan lebih meningkat jika ada kebijakan perubahan kriteria CD4¹² dalam penetapan kebutuhan ART, misalnya dari 200 menjadi 350 (www.kebijakanaidsindonesia.org).

Penularan HIV-AIDS yang berkontribusi signifikan terhadap perkembangan epidemi HIV-AIDS di Asia termasuk Indonesia memiliki pola sebagai berikut (lihat gambar 1). Pada awalnya HIV-AIDS berada pada komunitas wanita pekerja seks, kemudian para pelanggan yang merupakan populasi umum pria tertular-terjangkiti HIV-AIDS, kemudian menularkan penyakit tersebut pada wanita pasangannya atau istri.

Di antara para pelanggan pria juga terdapat diantaranya yang merupakan biseksual yang dapat melakukan hubungan seks dengan perempuan dan juga dengan laki-laki, akibatnya penularan HIV-AIDS juga memasuki kelompok homoseksual. Pengguna Narkoba suntik (penasun) yang terinfeksi karena jarum suntik kemudian



Gambar 1
Pola Penularan HIV-AIDS¹³

melakukan hubungan seks dengan pekerja seks dan juga pasangan hidup atau istrinya. Pada tahun 2009 telah disahkan Undang-undang Nomor 35 tentang Narkotika sebagai pengganti Undang-Undang Narkotika Nomor 22 tahun 1997 dan Undang-undang Psicotropika Nomor 5 tahun 1997.¹⁴ Dalam undang-undang ini selain dicantumkan gramatur yang menentukan besaran barang bukti Napza untuk menggolongkan seseorang adalah pemakai atau pengedar. Perubahan yang paling penting adalah perubahan paradigm Negara yang mulai memperhatikan penanganan pengguna/pecandu Napza memerlukan terapi kesehatan, sebagai korban, dan belum tentu sebagai pelaku tindak kejahatan. Namun pemahaman masyarakat yang bertahun-tahun menerima informasi bahwa pengguna Napza adalah pelaku tindak kejahatan masih sulit diubah. Masyarakat kurang bisa membedakan orang yang tergolong korban (sebagai *victim*), orang yang dikatakan melakukan tindakan kejahatan Napza.

Selain itu, adanya keengganan yang luas dari berbagai pihak untuk mengarahkan pengguna Napza pada rehabilitasi ketergantungan Napza. Kondisi ini yang melatarbelakangi aktifnya peran lembaga swadaya masyarakat menjadi jembatan untuk menyediakan kebutuhan kesehatan bagi pengguna Napza dalam bentuk layanan pengurangan dampak buruk Napza atau *harm reduction* (HR). Beberapa tahun terakhir pemer-

intah sebagai pelaksana Negara yang wajib memikirkan penyediaan pelayanan bagi warganya, mulai melibatkan diri dalam berbagai layanan HR melalui berbagai bantuan dan kerjasama.

Pengurangan dampak buruk Narkoba adalah suatu strategi praktis yang diimplementasikan untuk mengurangi konsekuensi negatif dari penggunaan Napza, termasuk didalamnya suatu spektrum strategi dari penggunaan yang lebih aman, menuju penggunaan yang diatur, hingga abstinensia. Program pengurangan Dampak Buruk atau yang lebih dikenal adalah program *Harm Reduction* atau HR di kalangan aktivis peduli HIV dan AIDS. Program HR ini adalah program yang dikhususkan untuk mencegah penularan di kalangan pengguna Napza/Narkoba, khususnya pengguna Napza/narkotika melalui jarum suntik (penasun).

Secara umum upaya yang dilakukan pemerintah dalam mengurangi dampak buruk Napza meliputi pencegahan skunder dan pencegahan tersier. Pencegahan Sekunder, dilakukan pada saat penggunaan sudah terjadi dan diperlukan upaya penyembuhan (*treatment*) cara ini biasanya ditangani oleh lembaga professional dibidangnya yaitu lembaga medis seperti klinik, rumah sakit dan dokter. Tahap pencegahan sekunder meliputi: tahap penerimaan awal dengan melakukan pemeriksaan fisik dan mental, dan tahap detoksikasi dan terapi komplikasi medik dilakukan dengan

cara pengurangan ketergantungan bahan-bahan adiktif secara bertahap. Pencegahan Tersier, dilakukan untuk merehabilitasi mereka yang sudah memakai dan dalam proses penyembuhan, upaya ini dilakukan cukup lama oleh lembaga khususnya seperti klinik rehabilitas dan kelompok masyarakat yang dibentuk khusus (*therapeutic community*). Tahap ini dibagi menjadi dua bagian yaitu fase stabilitasi yang berfungsi untuk mempersiapkan pengguna kembali ke masyarakat, dan fase sosial dalam masyarakat agar mantan penyalahguna Narkoba mampu mengembangkan kehidupan yang bermakna di masyarakat (Penyalahgunaan Narkoba www.google.co.id, 22 Nopember 2012).

Berkait dengan hal tersebut, Kementerian Kesehatan RI telah menetapkan 12 Langkah Kegiatan HR yang terdiri dari: Penjangkauan dan Pendampingan (*Outreach*); Informasi, Komunikasi, dan Edukasi (KIE) untuk menyadarkan IDU mengenai resiko penggunaan dan penyuntikan Napza; Konseling Perubahan perilaku (konseling dan tes HIV di antara IDU; Pendidikan Sebaya; Program Penyucihamaan; Layanan Jarum dan Alat Suntik Steril; Pemusnahan peralatan jarum suntik bekas; Pelayanan Terapi Pemulihan Ketergantungan Napza; Program Terapi Rumatan Metadon; *Voluntary Counseling and HIV Testing* (VCT); Layanan Pengobatan, Perawatan dan Dukungan HIV/AIDS; Memperbesar kesempatan bagi IDU untuk memperoleh layanan kesehatan dasar.

Harm Reduction melakukan pendekatan kepada pecandu Narkoba suntik dari segi kesehatan, psikis dan sosial, bukan semata-mata dari segi pemberantasan Napza. Pemberian jarum suntik steril gratis adalah salah satu upaya pemutusan rantai penyakit akibat virus HIV/AIDS yang ditularkan melalui pemakaian 1 jarum suntik secara bergantian oleh para pecandu narkotika suntik. Layanan jarum suntik steril diprogramkan karena tingkat pertama penularan HIV ada di pecandu narkotika suntik. Di sisi lain *harm reduction* adalah program kesehatan yang dilakukan oleh Pemerintah daerah beserta instansi terkait yang ditujukan kepada pecandu Narkoba

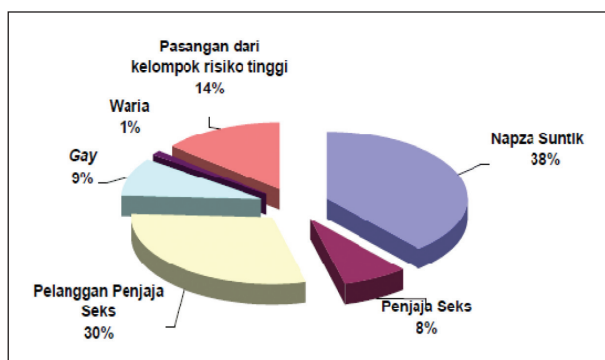
suntik. Permenko Kesra No. 02 Tahun 2007 tentang Kebijakan Nasional Penanggulangan HIV dan AIDS Melalui Pengurangan Dampak Buruk Penggunaan Napza Suntik dan Keputusan Menteri Kesehatan No 567/Menkes/SK/VIII/2006 telah ada Pedoman Pelaksanaan Penanggulangan HIV/AIDS pada Pengguna Napza Suntik menjadi acuan dalam pelaksanaan program *harm reduction*. Dengan adanya program pemberian jarum suntik steril secara gratis ini laju penyebaran virus HIV dapat ditekan, adanya penurunan jumlah penderita HIV/AIDS dari tahun ke tahun merupakan bukti nyata keberhasilan program ini

Tujuan lain implementasi program *harm reduction* pada hakekatnya untuk memutus mata rantai HIV/AIDS dengan pendekatan kesehatan dan sosial yang tidak menghalalkan Narkoba. Tujuan akhir dari upaya ini adalah terbebas pengguna Napza dari pengaruh Napza, baik secara psikis, ekonomi, sosial, dan hukum, sehingga mereka menjadi sejahtera. Dalam arti seseorang yang telah terbebas Napza memiliki kembali kemampuan untuk melaksanakan keberfungsian sosial (*social functioning*) kembali secara wajar, yaitu Mampu melaksanakan peran sosialnya, Mampu memenuhi kebutuhan hidup, Mampu memecahkan masalah yang dihadapi, Mampu melaksanakan tugas kehidupannya (Dwi Heru Sukoco, 2000: 9). Implementasi strategi *harm reduction* diarahkan pada berbagai upaya untuk mengurangi (meminimalisasi) kerugian fisik, psikis, dan sosial yang berhubungan dengan perilaku beresiko pada saat penghentian total penggunaan Napza tidak realistis. Pendekatan yang lebih menekankan pada perubahan sikap, dan perilaku pengguna dengan dukungan semua pihak, termasuk pelibatan/partisipasi masyarakat, berupa kerjasama kelompok masyarakat peduli dengan korban untuk mempromosikan, mendukung, dan memberdayakan korban Napza, dan memperoleh layanan atau rehabilitasi secara berkelanjutan.

Praktik penyalahgunaan Napza adalah bukan untuk tujuan pengobatan, tetapi agar dapat menikmati pengaruhnya, dalam jumlah berlebih, secara kurang lebih teratur, berlangsung

cukup lama, sehingga menyebabkan gangguan kesehatan fisik, gangguan kesehatan jiwa, dan kehidupan sosialnya. Penyalahguna Napza juga sangat rentan terhadap penularan virus HIV-AIDS. Penularan HIV-AIDS dapat terjadi pada pengguna Napza suntik yang memakai jarum suntik bergantian atau secara bersama-sama tanpa memperhatikan prinsip sterilisasi. Komisi Penanggulangan HIV-AIDS Nasional (KPAN) menyebutkan, bahwa penyalahguna Napza, khususnya melalui jarum suntik sangat rentan terpapar HIV-AIDS, hepatitis, dan TBC yang mudah menyebar ke seluruh lapisan masyarakat.

Grafik 1
Kelompok Rawan Tertular HIV-AIDS



Sumber: KPAN, 2012

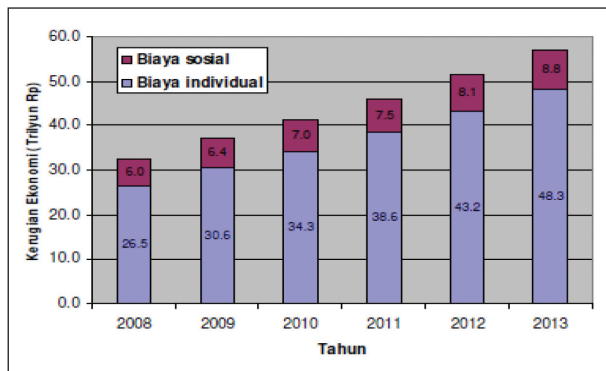
Tingginya tingkat penularan HIV di kalangan pengguna Napza suntik (38 persen) bisa di mengerti, mengingat cukup banyak jumlah pengguna Napza, termasuk Napza suntik (penasun). Bahkan penelitian lain di beberapa kota menemukan, bahwa prevalensi HIV mendekati 50 persen di kalangan penasun (Elizabeth Pisani. <http://www.scribd.com/doc>). HIV sangat efisien ditularkan pada penggunaan alat suntik yang tidak steril secara bertukaran. Berkaitan dengan hal tersebut, penyebaran dan penyandang HIV-AIDS (ODHA) sejak tahun 1990-1999 terus mengalami peningkatan yang tajam, terutama pada kelompok penyalahguna Narkoba suntik atau *Injection Drug User* (IDU/Penasun).¹⁵ Sebuah penelitian yang dilaksanakan di sebuah klinik

ketergantungan obat di Jakarta menunjukkan, 543 (75 persen) pecandu/penyalahguna Napza adalah IDU, dan 71 persen diantaranya telah menyuntik selama 1-4 tahun. Penggunaan jarum suntik bergantian umum dilakukan sekitar 70 persen dan biasanya dilakukan oleh dua sampai lima orang (75 persen).

Pengguna, 62 persen di antaranya tidak mengetahui cara mensucihamakan jarum (*The Centre for Harm Reductions*, 2011:14). Program intervensi diharapkan tidak saja mampu mencegah timbulnya pengguna baru, tetapi juga dapat meminimalkan dampak buruk penularan HIV dan hepatitis C. Pengamatan pada pengguna Napza suntik yang dirawat di Rumah Sakit Ketergantungan Obat Fatmawati, Jakarta mengindikasikan peningkatan HIV yang sangat pesat sampai mencapai 48 persen di tahun 2011. Hampir separuh pengguna Napza suntik sudah tertular HIV yang dapat menjadi sumber penularan bagi pengguna Napza suntik yang lain, karena penggunaan bersama alat suntik yang tidak steril. Oleh karena itu, diperlukan upaya penanggulangan dan pencegahan secara komprehensif dengan melibatkan kerjasama multi sektor, multi disipliner, dan keterlibatan, serta masyarakat, termasuk peran pengguna Narkoba secara aktif yang dilaksanakan secara berencana, berkesinambungan, dan konsisten.

Secara ekonomi/finansial, kerugian biaya ekonomi untuk tahun 2008-2013 berdasarkan hasil kalkulasi diperkirakan kerugian biaya ekonomi akibat penyalahgunaan Napza meningkat dari Rp 32,4 trilyun pada tahun 2008 menjadi Rp 57 trilyun pada tahun 2013. Apabila pemerintah tidak serius dalam upaya menanggulangnya, maka potensi kerugian ekonomi yang akan terjadi akan lebih besar lagi. Hal ini dapat disinyalir dari maraknya ditemukan berbagai pabrik racikan Narkoba dalam beberapa tahun terakhir, tidak hanya berskala besar, tetapi juga membuat pabrik Narkoba di kompleks skala kecil perumahan dengan omzet harta sitaan mencapai milyaran rupiah.

Grafik 2
Proyeksi Biaya Kerugian Ekonomi Akibat
Penyalahgunaan Napza



Sumber: BNN: 2012

Ditinjau dari aspek *historis*, hingga kini penyebaran Napza sudah hampir tak bisa dicegah, mengingat hampir seluruh penduduk dapat dengan mudah mendapat Napza dari oknum yang tidak bertanggung jawab. Fenomena penyalahgunaan Napza dengan berbagai dampak negatifnya di Indonesia terus mengalami peningkatan kualitas dan kuantitas yang signifikan dari tahun ke tahun. Rerata pertumbuhan penyalahgunaan Narkoba telah mencapai sebesar enam persen setiap tahun. Badan Narkotika Nasional (BNN) merilis pada tahun 2011 jumlah pengguna Napza di Indonesia Sekitar 3,8 juta orang. atau sekitar 1,5 persen dari jumlah total penduduk. Satu tahun kemudian (2012), angka tersebut sudah mencapai 4.58 juta penduduk (Kompas.com. 7 Februari 2013: 1) atau sekitar dua persen dari total penduduk Indonesia. Sejumlah pihak mengistimaskan, bahwa dari jumlah tersebut, sekitar 70 persen dari mereka memakai dengan cara menyuntik, dan sebagian besar diantaranya melakukan praktik menggunakan alat jarum suntik bergantian. Kondisi ini menempatkan sekitar satu juta pengguna Narkoba beresiko terkena HIV-AIDS (*The Centre for Harm Reductions*, 2011: 22). Tampak jelas, bahwa jika dianalogikan, penyalahgunaan, peredaran Napza dan HIV-AIDS bagaikan fenomena ‘gunung es’ (*ice berg*) yang tidak ada hentinya mengalir, di permukaan terlihat kecil namun jaringannya tetap melebar ke bawah ke berbagai arah. Artinya

pada saat ini peredaran, penyalahgunaan Narkoba dan pengguna Napza yang terpapar HIV-AIDS telah menyebar hampir pada semua lapisan dan tingkat sosial masyarakat.

Perkembangan kasus penyalahgunaan Napza yang rawan terpapar HIV-AIDS mulai menyebar ke beberapa desa/kelurahan di beberapa provinsi dengan tingkat keramaian lebih rendah dibanding DKI Jakarta. Bahkan di provinsi Sulawesi Selatan peningkatannya hingga hampir empat kali lipat dari hanya 26 tahun 2005 menjadi 96 desa/kelurahan pada tahun 2008. Sungguh suatu perkembangan yang tidak menggembarakan karena hal ini bisa saja mengindikasikan penyebaran HIV pada pengguna Napza suntik (Penasun) yang semakin meluas. Hasil Survei Terpadu Biologi dan Perilaku yang dilakukan Kementerian Kesehatan pada Penasun tahun 2009 di Makassar dan Pontianak mendukung asumsi tersebut, dimana prevalensi HIV pada Penasun di kedua kota tersebut adalah 37 persen dan 32 persen. Peredaran Narkoba di Indonesia sudah termasuk dalam kategori mengkhawatirkan. BNN memprediksi pada tahun 2015, apabila tidak dilakukan upaya penanggulangan secara komprehensif, akan meningkat menjadi 2,8 persen yang setara dengan 5,1 juta orang atau naik sekitar 34 persen. Berdasarkan hasil survei Badan Narkotika Nasional dengan UI dan universitas lainnya persentase pengguna Narkoba di Indonesia terus meningkat dari tahun ketahun. Tahun 2015, diperkirakan pengguna Narkoba meningkat hingga 2,8 persen atau sekitar 5,8-6 juta jiwa (Merdeka Com, 23 Oktober 2012). Dikaitkan dengan fenomena *ice berg*, jumlah kasus pengedar, penyalahgunaan Napza, dan juga pengguna Napza terpapar HIV-AIDS belum terungkap, sebenarnya jauh lebih besar dari kasus yang terungkap (BNN 20 Desember 2013: 1).

Menurut Ritter & Anthony (1991), mengoperasionalkan seseorang disebut coba pakai (*new initiation*) Napza apabila frekuensi penggunaan per tahun enam kali atau kurang. Sedangkan Todorov et al. (2006) menetapkan lima kali atau kurang sebagai mencoba, lebih dari lima kali per tahun sebagai lebih dari mencoba, disebut

pengguna teratur bila memakai setiap hari selama minimal dua minggu. Menurut Meyer (1975), penggunaan Narkoba lebih dari satu kali sehari dalam periode 10 sampai 14 hari atau lebih termasuk kategori ketergantungan obat. SAMHSA (2008) membagi perilaku pakai atas tiga kategori: Penyalahguna seumur hidup (*lifetime use*), minimal sekali pakai Narkoba dalam seumur hidup, termasuk penyalahgunaan 30 hari atau 12 bulan lalu; Penyalahguna tahun lalu (*past year use*), waktu pakai Narkoba terakhir kali dalam 12 bulan lalu termasuk 30 hari lalu sebelum wawancara; Penyalahguna bulan lalu (*past month use*), waktu pakai Narkoba terakhir dalam 30 hari lalu sebelum wawancara (BNN, 2012).

Secara garis besar *cutting points* dan kriteria tingkat ketergantungan dimulai dari bukan penyalahguna hingga coba pakai (*eksperimental*), menengah (*moderate*), penyalahguna berat (*heavy use*). Tinjauan atas beberapa penelitian dilakukan oleh Elinson (1974) seperti yang ditelusuri oleh Kandel (1975), menghasilkan beberapa definisi dan kriteria yang digunakan untuk menggambarkan pola penyalahgunaan atau tingkat ketergantungan dengan lebih rinci.

Tahap penyalahguna Napza mulai dari coba pakai, teratur pakai, pecandu, pecandu bukan suntik, dan pecandu suntik. Dari data hasil

penelitian Jumlah penyalahguna Napza coba pakai meningkat dari tahun ke tahun. Kondisi ini menunjukkan kerawanan bagi orang yang imun akan menjadi coba pakai. Dengan demikian timbul pelanggan baru, dan dapat meningkat menjadi teratur pakai dan selanjutnya akan menjadi pelanggan tetap (pecandu). Satu tahun terakhir ada empat kategori penyalahguna Napza, yaitu coba pakai adalah mereka yang pakai Narkoba kurang dari lima kali dalam setahun terakhir dari saat survei. Teratur pakai adalah mereka yang pakai Napza sebanyak lima sampai 49 kali dalam setahun terakhir dari saat survei. Pecandu bukan suntik adalah mereka yang pakai Napza lebih dari 49 kali dalam setahun dari saat survei. Terakhir, pecandu suntik adalah mereka yang pakai Napza dengan cara suntik berapapun jumlahnya dalam setahun terakhir dari saat survei (Ringkasan Eksekutif Survei Nasional, 2011: 8)

Angka prevalensi pengguna Napza di Indonesia mencapai 2,2 persen atau 4,2 juta orang. Ada pengguna coba pakai sebanyak 1,1 juta orang (26,19 persen), pengguna teratur pakai sebanyak 1,9 juta orang (45,24 persen), dan pecandu Napza sebanyak 1,2 juta orang (28,57 persen). Ditambah lagi dengan maraknya Napza jenis baru yang beredar luas di masyarakat. Hal ini harus mendapat perhatian serius dan

Tabel 1
Cutting Point dan Kriteria Tingkat Ketergantungan Napza dari Berbagai Sumber

Exsperimental	Occasional	Casual	Moderate use	Regular	Heavy users	Habitual, cronk
1-2 kali (Mizner, 1973)	3-9 kali (Mizner)	1-20 kali (Stanyon)	10-29 kali (Mizner)	Minimal 1 kali per minggu (Johnson)	21-199 kali (Stanton)	Lebih 200 kali (Stanson)
1-2 kali (Josephson, 1973)		3-59 kali (Josephson, 1973)	Satu atau lebih dari satu bulan (Johnson)		>30 kali (Mizner)	3 kali seminggu dalam 3 tahun/lebih/pakai setiap hari selama 2 tahun (Hochman S Brill, 1973)
1-9 kali (Josephson, 1972)		10-59 kali (Josephson, 1972)			> 60 kali (Josephon)	
< 1 kali dalam satu bulan (Johnson)		10 kali satu tahun terakhir (Hochman & Brill, 1973)			3 kali per minggu atau > 1 bulan pakai (Robins)	
		Minimal 1 kali/bulan (Johnson)				

Sumber: Survei Nasional Perkembangan Penyalahgunaan Narkoba, 2011.

seksama, mengingat hal ini memberi ancaman terhadap kelangsungan hidup Bangsa Indonesia sebagai akibat peredaran dan penyalahgunaan Napza. (http://newsbnn.wordpress.com/2014/06/page/2/25_juni_2014). Segala upaya dalam menyelesaikan masalah Napza sudah banyak dilakukan, tetapi pengguna Napza belum berkurang bahkan cenderung bertambah, salah satu penyebab permasalahan tersebut belum dapat diselesaikan adalah paradigma atau cara pandangan masyarakat terhadap pengguna.

Penyalahguna atau pecandu Narkoba dapat dibantu, adiksi mereka dapat dirawat, pengguna Napza ini dapat dipulihkan, dan dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat lingkungan. Menjadikan penyalahguna dan pecandu Narkoba tidak lagi sebagai pelaku kejahatan dipandang sebagai cara yang efektif dalam mengatasi permasalahan Napza. Oleh karena itu, penanganan penyalahguna dan pecandu Napza secara terintegrasi ke dalam sistem kesehatan dan kesejahteraan sosial masyarakat dan menjamin program rehabilitasi dapat diakses oleh semua orang yang membutuhkan. Upaya pencegahan dan perawatan penyalahgunaan Napza akan mengurangi biaya pemeliharaan kesehatan, meningkatkan keamanan dan memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan masyarakat.

Penyalahguna Napza sangat rentan terkena HIV-AIDS, Hepatitis, dan TBC yang mudah menyebar ke seluruh lapisan masyarakat, sehingga dimungkinkan terjadi epidemi ganda Napza dan HIV-AIDS. Oleh karena ketergantungan Napza dan masalah HIV-AIDS bukan hanya sebagai masalah kesehatan tetapi juga masalah sosial. Epidemi ganda Napza dan HIV-AIDS dipicu oleh berbagai perubahan perilaku penyalahguna Napza yang semula konvensional (dengan ditelan, dihisap, dihirup) berubah ke perilaku melakukan menyuntik. Menurut laporan *The Center for Harm Reduction* (1999: 38), Di Asia, secara tradisional opium dipakai dengan cara dihisap. Akan tetapi, undang-undang yang dibuat dengan tujuan untuk menanggulangi pembuatan serta penggunaan opium, secara tidak sengaja mendorong peralihan dari penggunaan opium ke

heroin. Heroin pada awalnya dipakai dengan cara dihisap, namun kemudian dipakai dengan cara disuntikkan. Peralihan menuju penggunaan Napza suntikan inilah yang akhirnya mengakibatkan epidemi HIV di kalangan pengguna Napza suntik (IDU) di sejumlah negara maju dan negara berkembang di Asia. Indonesia merupakan salah satu negara yang paling terkena dampak buruk epidemi tersebut.

Penularan HIV di kalangan IDU tidak hanya terbukti berlangsung dengan sangat cepat, tetapi juga ternyata menjadi inti bagi gelombang penularan ke kelompok masyarakat lain, terutama ke kelompok yang aktif secara seksual hingga mengenai anak-anak. Berkait dengan hal itu, Indonesia berada dalam genggaman dua epidemi yang saling berkait, yaitu penggunaan-penyuntikan Napza dan infeksi HIV-AIDS diantara orang-orang yang menyuntikkan Napza. Kedua epidemi ini dapat menjadi krisis nasional. Dari kedua epidemi ini, bermula dari Napza justru epidemi HIV-AIDS yang membawa ancaman yang paling mendesak dan paling mengancam kehidupan individu dan masyarakat, sehingga membutuhkan tanggapan yang mendesak di Indonesia ([Arinto](#), 7 April 2011).

Penelitian yang dilakukan *Surveilans Terpadu-Biologis Perilaku (STBT)* di empat kota besar menemukan, bahwa pengguna Napza Suntik (IDU-Penasun) merupakan kelompok yang sangat berisiko terhadap HIV, karena perilaku berbagi peralatan suntik Napza bergantian menyebabkan penularan HIV lebih tinggi dibanding dengan cara penularan lain.

Memperhatikan tingginya prevalensi HIV-AIDS di kalangan Penasun dan prevalensi perilaku menyuntik dan hubungan seks berisiko yang masih tinggi, intervensi pengurangan dampak buruk perlu diperluas dan diintensifikasikan. Diantaranya melalui layanan konseling dan tes HIV perlu ditingkatkan sesegera mungkin. Penasun masih memiliki prevalensi HIV tertinggi di antara kelompok paling berisiko di Indonesia, yaitu 55-56 persen di tiga dari empat kota yang mengumpulkan data biologis. Kemiripan angka ini tidak dipengaruhi oleh mobilitas Penasun

Tabel 2
Prevalensi HIV dan IMS¹⁶ pada Penasun

No	Kota	Medan	Jakarta	Bandung	Surabaya
1	Prevalensi HIV (5)	55,6	55,02	42,8	56
2	Berdasarkan lamanya menyuntik napza <= 2 tahun	41,5	36,6	9,8	26,7
	> 2 tahun	58,3	67,8	51,3	62,4
3	Prevalensi Klamidia	5,3	6,0	-	5,7
4	Prevalensi Gonore	0	1,3	-	1,2
5	Prevalensi Sifilis	2,4	0,1	0,0	1,6

Sumber: Surveilans Terpadu Biologi HIV-IMS, 2007.

antar kota karena hanya sedikit yang melaporkan bepergian keluar propinsi lain untuk menyuntik. Sebagian besar Penasun di Indonesia yang terinfeksi HIV tetapi mereka belum menyadari akan infeksi mereka. Sehingga mereka tidak mendapat perawatan, dukungan dan pengobatan yang memadai. Serta melakukan tindakan mencegah menularkan ke orang lain dan mengurangi pasangan seks. Layanan konseling dan tes HIV pada Penasun telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir, tetapi perlu dipercepat cara kerjanya.

Terdapat infeksi HIV lebih banyak pada Penasun dibandingkan sub populasi lain di Indonesia, penasun terinfeksi terutama melalui berbagi jarum suntik. Meskipun WPS berperan sebagai jembatan utama penyebaran HIV ke populasi umum di Indonesia. Sebagian besar Penasun pernah dipenjara. Hal ini berperan dalam penyebaran HIV ke narapidana dan berisiko bagi populasi umum ketika narapidana yang positif HIV dilepaskan kembali ke masyarakat. Data yang ada memberikan sedikit sekali bukti bahwa epidemi HIV di kalangan Penasun menurun. Prevalensi HIV antara yang menyuntik Napza selama dua tahun atau kurang, jauh lebih rendah daripada yang telah menyuntik selama lebih dari dua tahun. Hal tersebut menunjukkan, bahwa banyak infeksi HIV pada IDU dapat dicegah jika mereka dijangkau sedini mungkin melalui intervensi. Karena banyak Penasun masih belum terinfeksi setelah dua tahun menyuntik, maka program HR perlu dilakukan sedini mungkin.

Berkait dengan maraknya penyalahgunaan Napza, banyak penderita HIV-AIDS ditemukan pada pemakai Narkoba suntik sebagaimana data dalam tabel diatas, dan dampak serius yang ditimbulkan terhadap masyarakat, maka Pemerintah bekerjasama dengan Badan Narkotika Nasional (BNN), Komisi Penanggulangan AIDS (KPA), sejumlah LSM, dan semua komponen masyarakat melakukan upaya strategis penanggulangan Narkoba dan HIV-AIDS. Untuk itulah diperlukan langkah strategis secara nyata, rasional, sinergis, dan sinkron guna memutuskan mata rantai epidemi ganda. Strategi utama dalam program pengurangan dampak buruk bagi pemakai Napza dan HIV adalah dengan *harm reduction* (HR) atau pengurangan dampak buruk, yakni adanya perubahan perilaku yang lebih baik. Konsepnya adalah pencegahan atau pengurangan dampak negatif terhadap kesehatan yang berhubungan dengan tingkah laku sosial.

Strategi tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia No. 02/Per/Menko/Kesra/2007 tentang Kebijakan Nasional Program Pengurangan Dampak Buruk Penggunaan *harm reduction* Napza Suntik. Dalam Peraturan tersebut dinyatakan, bahwa penasun adalah pasien/orang sakit yang berhak untuk mendapatkan layanan kesehatan, dan upaya pengobatan/pemulihan ketergantungan Napza. Jadi, peraturan ini mengubah paradigma penasun sebagai pelaku kriminal menjadi pasien yang perlu mendapatkan layanan kesehatan. Penjara bukan satu-satunya

solusi bagi pengguna Napza, karena yang dibutuhkan pengguna Napza adalah penyembuhan ([rizalnursetyo, blogspot.com/2012/06/sosialisasi-pengurangan-dampak-buruk.html](http://rizalnursetyo.blogspot.com/2012/06/sosialisasi-pengurangan-dampak-buruk.html)).

Dasar pemikiran HR adalah kenyataan, bahwa Napza tidak dapat diberantas dalam waktu cepat dan dalam waktu dekat ini. Ketersediaan Napza dan keadaan sosial yang melahirkan permintaan akan Napza mengakibatkan permintaan pada Napza akan berlangsung terus. Dasar lain adalah pertama, dari berbagai penelitian menunjukkan, bahwa intervensi untuk menghentikan penggunaan Narkoba ternyata hanya memberi sedikit dampak. Ada bukti bahwa angka kambuh pengguna Narkoba dalam masa pemulihan yang kembali pada kebiasaannya adalah sangat tinggi, rata-rata 80-90 persen. Kedua, *Harm Reduction* Napza suntik untuk menahan serta menghalangi laju penyebaran HIV di kalangan penasun, maka dikembangkan suatu pendekatan yang disebut “Pengurangan Dampak Buruk” atau *Harm Reduction*. Pengurangan dampak buruk Napza dapat dipandang sebagai upaya pencegahan terhadap dampak buruk Napza tanpa perlu mengurangi jumlah penggunaannya. Dengan kata lain, *harm reduction* lebih mengutamakan pencegahan dampak buruk Napza, bukan pencegahan penggunaan Napza (Napza Suntik. wordpress.com/2008/11/buku-hr_pdf).

Ditinjau dari dimensi waktu, HR merupakan sebuah upaya jangka pendek untuk mencegah dampak buruk yang lebih luas dari penggunaan Napza. Strategi ini terutama diarahkan pada pencegahan dampak buruk meluasnya penyebaran HIV-AIDS melalui penggunaan Napza dengan jarum suntik. Dengan kata lain, Pengurangan Dampak Buruk Penggunaan Narkotika untuk Penanggulangan HIV-AIDS, adalah suatu cara praktis dalam pendekatan kesehatan masyarakat, yang bertujuan mengurangi akibat negatif pada kesehatan dan kehidupan sosial karena penggunaan Napza dengan cara suntik.

Atas dasar tersebut, HR difokuskan pada Pengguna Napza Suntik (Penasun) karena pada realitanya pengguna dari golongan ini merupakan populasi dengan resiko paling tinggi (46

persen) terpapar HIV-AIDS. Sementara populasi lainnya, masyarakat di Papua (14 persen), klien PSK (14 persen), pasangan penasun (7 persen), WPS/PSK (5 persen), waria (2 persen), klien waria (1 persen), napi (3 persen), dan gay (5 persen) (<http://rizalnursetyo.blogspot.com>). Pengurangan Dampak Buruk Penggunaan Napza Suntik dilaksanakan oleh Kementerian Kesehatan dalam hal pelayanan teknis kesehatan, Kepolisian Negara RI/Badan Narkotika Nasional melindungi secara hukum kegiatan pelayanan, dapat merujuk penasun ke layanan kesehatan, serta didukung oleh Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Sosial, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Komisi Perlindungan Anak, serta instansi lain yang terkait di bawah koordinasi KPA Nasional.

Pasal 3 Peraturan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia No. 02/Per/Menko/Kesra/2007 menjelaskan, tujuan kebijakan nasional penanggulangan HIV dan AIDS melalui Pengurangan Dampak Buruk Penggunaan Napza Suntik, adalah: mencegah penyebaran HIV di kalangan penasun dan pasangannya; mencegah penyebaran HIV dari penasun dan pasangannya ke masyarakat luas; dan mengintegrasikan pengurangan dampak buruk penggunaan Napza suntik ke dalam sistem kesehatan masyarakat dalam layanan pencegahan, perawatan, dukungan dan pengobatan HIV dan AIDS serta pemulihan ketergantungan Napza (<http://rizalnursetyo.blogspot.com.html>).

Strategi ini meliputi beberapa tahap: Pertama, mendorong pengguna untuk berhenti menggunakan Napza jika belum dapat berhenti, Kedua, jika penasun bersikeras untuk tetap memakai Narkoba, maka ia didorong untuk berhenti memakai cara menyuntik; *Ketiga*, jika penasun bersikeras memakai cara menyuntik, maka ia didorong dan dipastikan tidak memakai atau berbagi peralatan suntiknya secara bergantian dengan pengguna lain; Keempat, jika tetap terjadi penggunaan bergantian, maka penasun didorong dan dilatih untuk menyucikan peralatan suntiknya. Salah satu program HR

yang telah dilaksanakan adalah Program layanan jarum suntik steril (LJSS) dan program terapi rumatan metadon (PTRM). Cakupan LJSS perlu diperluas secara besar-besaran, yang mungkin sebagai pendorong penting penurunan perilaku berbagi jarum seperti pada data STBP (lihat tabel 2). Namun cakupan masih rendah di beberapa kota, dan tidak tersedia jarum dalam jumlah yang cukup, sehingga risiko penyuntikan masih terjadi. Penyebab hal tersebut perlu di tindak lanjuti. Pembuangan alat suntik bekas secara aman masih rendah, mungkin karena kekhawatiran penasun tertangkap polisi dengan barang bukti putaw/heroin dalam jarum suntik bekas yang akan dikembalikan. Koordinasi antara petugas kesehatan dan penegak hukum diperlukan guna mendukung tindakan pengurangan dampak buruk Napza dan pencegahan HIV-AIDS yang efektif melalui LJSS.

Selama upaya pengurangan dampak buruk ini dilakukan, pengguna tidak ditempatkan sebagai penerima pelayanan yang pasif, melainkan dilibatkan secara aktif dalam pencegahan dampak buruk Napza bagi diri sendiri maupun orang lain. Untuk dapat melakukan hal ini, dibutuhkan berbagai cara pendekatan kepada kelompok pengguna. Program-program pengurangan dampak buruk pada dasarnya bertujuan merubah perilaku, meliputi: penyediaan informasi untuk menyadarkan pengguna mengenai berbagai risiko penggunaan Napza; pengalihan Napza dengan obat/zat pengganti yang lebih aman (metadon); pendidikan penjangkauan oleh pendidik sebaya; penyebaran jarum suntik suci hama dan pembuangan jarum suntik bekas; konseling dan tes HIV di antara pengguna Napza; memperbesar peluang pemberian layanan kesehatan bagi para pengguna Napza.

Penerapan HR pada tataran empirik dalam meredam epidemi Napza dan HIV-AIDS di Indonesia mengalami berbagai hambatan dan kendala. Faktor hukum misalnya, Indonesia belum mempunyai payung hukum kuat (undang-undang) dalam pelaksanaan HR atau belum ada undang-undang yang melegalkan pelaksanaan program HR. Secara sosial, budaya dan agama,

pelaksanaan HR dengan membagi-bagikan jarum suntik (dan kondom) kepada IDU bertentangan dengan kepribadian, nilai budaya bangsa, agama, dan hukum. Memberikan dorongan moril kepada para pecandu Napza untuk tetap menggunakan Napza, bahkan akan melanggengkan penggunaan Napza, padahal penggunaan Napza merupakan media utama penularan HIV-AIDS. Dari aspek anggaran dan geografis, Indonesia yang luas dan merupakan negara kepulauan memerlukan biaya yang sangat besar dalam sosialisasi dan pelaksanaan HR.

D. Penutup

Strategis *harm reduction* (HR) dalam penanggulangan Narkoba dan HIV-AIDS bertujuan untuk mencegah penyebaran epidemi ganda Napza dan HIV-AIDS di kalangan penasun-IDU. Apabila strategi ini tidak dilakukan, maka tujuan jangka panjang seperti penghentian penggunaan Napza dan rehabilitasi dimungkinkan kurang efektif. Oleh karena itu, HR merupakan strategi penting dalam mewujudkan kesehatan masyarakat secara lebih luas. Dalam implementasinya di Indonesia, HR menemui berbagai kendala yang mengangku faktor kendala hukum, agama, sosial-budaya, anggaran, dan geografis. Mengantisipasi kendala tersebut, penerapan program HR di Indonesia perlu mempertimbangkan kepentingan yang lebih besar melindungi dan menyelamatkan masyarakat dari epidemi ganda Napza dan HIV-AIDS dengan tetap berpegang teguh faktor sosio-budaya, agama, dan kepribadian bangsa Indonesia.

Selain itu, bekerjasama dengan BNN/BNP, KPAN/KPAD, Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, LSM, dan instansi terkait lain, perlu dilakukan upaya pemberdayaan *human capital* masyarakat Indonesia untuk menangkai penyebaran HIV-AIDS melalui pembentukan kelompok anti Napza-HIV/AIDS dalam program Pencegahan, Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN). Mulai dari upaya strategis menangkai Napza dan HIV-AIDS di lingkungan RT/RW, sosialisasi berbagai modus penyalahguna Napza sehingga

mengetahui ciri-ciri terjadinya penyalahgunaan dan HIV-AIDS, pembentukan kampung, desa, sekolah, universitas, dan lingkungan kerja bebas Napza dan HIV-AIDS, mengembangkan jaringan pengaman sosial untuk menghindari masyarakat agar tidak terjebak Napza dan HIV-AIDS hingga memberantas sendikat jaringan gelap penyalahgunaan dan peredaran gelap Napza.

Pustaka Acuan

- Dewi Ema Anindia. (2013). *Mengerikan!! Penderita AIDS di Indonesia Terus Naik!*. <http://indocropcircles.wordpress.com/2013/12/01/angka-penderita-aids-di-indonesia-terus-naik/>. 1 Desember 2013
- Elizabeth Pisani. *Mengestimasi jumlah penasun di Indonesia*. <http://www.scribd.com/doc/153672613/Mengestimasi-Jumlah-Penasun-Di-Indonesia>.
- Fanny Yonathans Poyk. (2006). *Narkoba Sayonara Sebuah Kesaksian*. Jakarta; Erlangga
- Herdiana Pribadi. (2013). *Menangkal Narkoba, HIV-AIDS, Serta kekerasan*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Niken Melani, dkk. (2013) *HIV-AIDS Kita Perlu Peduli*. Yogyakarta: Fitrayana
- Nurul Asfiah. (2011). *Pencegahan penyebaran hiv/aids Melalui penguatan budaya*. HUMANITY, Volume 6, Nomor 2, Maret 2011: <http://ejournal.umm.ac.id/index.php/humanity/NurulAsfiaharticle/view/1394>.
- Riono, P., Jazant, S. (2004). *The Current Situation of the HIV/AIDS Epidemic in Indonesia*. *Aids Education and Prevention*, 16, Supplement A, 78-90. The Guilford Press.
- Sotyati. (2013). *Epidemi HIV/AIDS Mengarah ke Anak-anak Muda*. <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/epidemi-hiv-aids-mengarah-ke-anak-anak-muda>. 30 November 2013
- Rizalnursetyo. (2012). *Sosialisasi Pengurangan Dampak Buruk Napza Suntik*. <http://rizalnursetyo.blogspot.com/2012/06/sosialisasi-pengurangan-dampak-buruk.html>
- Subagyo Partodiharjo. (2008). *Kenali Narkoba dan Musuhi Penggunaannya*. Jakarta: Erlangga
- Tana Susilowati. (2011). *Modul Pengobatan dan Perawatan Pasien HIV dan AIDS Panduan Pelatihan Klinis bagi Tenaga Kesehatan di Puskesmas dalam Pengobatan dan Perawatan Orang yang Terinfeksi HIV Bagian A*. Yogyakarta: Center for Health Policy and Social Change (CHPSC)
- Tina Afiatin. (2010). *Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba dengan Program Aji*. Yogyakarta: Gajahmada University Press)
- _____. (2007). *Surveilans Terpadu Biologis Perilaku (STBP) Pada Kelompok Berisiko Tinggi di Indonesia*. Jakarta
- _____. (2014). <http://baranews.co/tantangan>. bagi pemerintah baru menurunkan insiden, infeksi. hiv-aids, diakses 20 Agustus 2014
- _____. (2014). *Napzanaskah -pidato-Bahaya-Narkoba.html*. www.google.co.id. diakses 21 Oktober 2014
- _____. (23 Oktober 2012). *Narkoba*. Merdeka Com. www.google.co.id. Diakses 5 Oktober 2014
- _____. (2014). *hivaidclinic.wordpress.com. Epidemiologi dan Angka Kejadian HIV-AIDS di Indonesia dan Dunia*, diakses 17 September 2014.
- hivaidclinic.wordpress.com. diakses 17 September 2014.
- _____. (2011). *Pedoman Mengurangi dampak Buruk Narkoba di Asia* Edisi Indonesia. Jakarta: Tim Warta AIDS
- _____. (2011). *Ringkasan Eksekutif Survei Nasional Perkembangan Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia Tahun 2011*. www.google.co.id.
- www.kebijakanaidssindonesia.blogspot.com/2014/01/perkembangan-hiv-dan-aids-di-indonesia.html. www.google.co.id. diakses 1 November 2014.
- Tempat rehabilitasi Narkoba masih terbatas, 25 juni 2014. <http://newsbnn.wordpress.com/2014/06/page/2/>. www.google.co.id. Diakses 3 September 2014.
- Arinto, *Correctional Rules For Inmates*, Kamis, 07 April 2011)
- _____. *Napza Suntik, HIV, & Harm Reduction*. http://hrpkbijabar.files.wordpress.com/2008/11/buku-hr_01_isi1.pdf. www.google.co.id. Diakses 7 September 2014

Footnotes

- ¹ *Harm Reduction* adalah sebuah strategi untuk mengurangi dampak buruk dari kegiatan atau perilaku yang beresiko, pada dasarnya *harm reduction* itu sudah sering dilakukan dalam kehidupan sehari-hari misalnya menggunakan helm pada saat mengendarai sepeda motor. Penggunaan Napza terjadi di seluruh dunia dan infeksi HIV pada kalangan pengguna Napza suntik (penasun) telah teridentifikasi pada lebih dari

- 144 negara. Penyebaran Pesat HIV pada kalangan penasun pada tahun 80-an memberikan momentum bagi pengurangan dampak buruk.
- ² Dengan prevalensi lebih dari lima persen dalam populasi resiko tinggi, Indonesia masuk dalam taraf epidemi terkonsentrasi HIV-AIDS. Kondisi itu tentu saja mengkhawatirkan. Perkembangan HIV-AIDS di Indonesia sejak kasus pertama pada 1987 hingga akhir September 2012 terus berkembang di 33 propinsi, pada 34 kabupaten/kota dari 504 kabupaten/kota di seluruh Indonesia.
- ³ Schizophrenia” Concise Medical Dictionary. Oxford University Press, 2010. Oxford Reference Online. Maastricht University Library. 29 Juni 2010 prepaid subscription only. <http://id.wikipedia.org/wiki/Skizofrenia>. Diakses 4 Oktober 2014.
- ⁴ *Skizofrenia* adalah gangguan mental yang ditandai dengan gangguan proses berpikir dan tanggapan emosi yang lemah. Keadaan ini pada umumnya dimanifestasikan dalam bentuk halusinasi, paranoid, keyakinan atau pikiran yang salah yang tidak sesuai dengan dunia nyata yang dibangun atas unsur yang tidak berdasarkan logika, dan disertai dengan disfungsi sosial, serta pekerjaan yang signifikan
- ⁵ Overdosis atau kelebihan dosis terjadi akibat tubuh mengalami keracunan akibat obat. OD sering terjadi bila menggunakan Narkoba dalam jumlah banyak dengan rentang waktu terlalu singkat, biasanya digunakan secara bersamaan antara putaw, pil, heroin digunakan bersama alkohol. Atau menelan obat tidur seperti golongan barbiturat (luminal) atau obat penenang (valium, xanax, mogadon/BK). Overdosis dapat terjadi kepada siapapun pengguna Napza, overdosis terjadi ketika: (1) Seseorang belum pernah menggunakan (2) Menggunakan lebih banyak zat dari takaran yang digunakan sebelumnya (3) Mengkombinasi zat yang digunakan (*mix zat*) yang memiliki karakteristik atau efek yang sama (4) Tingkat kemurnian zat (yang pure / asli) saat digunakan dengan jumlah setara dengan jenis barang dengan tingkat kemurnian yang lebih rendah. Artinya kita tidak pernah mengetahui kemurnian barang yang digunakan, sehingga overdosis bisa terjadi kapanpun. Overdosis dapat berakibat fatal dan mengakibatkan kematian apabila tidak segera diselamatkan/ditolong.
- ⁶ Dewi Ema Anindia. (2013). *Mengerikan!! Penderita AIDS di Indonesia Terus Naik!*. <http://indocropcircles.wordpress.com/2013/12/01/angka-penderita-aids-di-indonesia-terus-naik/>. 1 Desember 2013
- ⁷ Nurul Asfiah. (2011). *Pencegahan penyebaran hiv/aids Melalui penguatan budaya HUMANITY*, Volume 6, Nomor 2, Maret 2011: [http://ejournal.umm.ac.id/index.php/humanity/Nurul Asfiah article/view/1394](http://ejournal.umm.ac.id/index.php/humanity/Nurul%20Asfiah%20article/view/1394).
- ⁸ Sotyati. (2013). *Epidemi HIV/AIDS Mengarah ke Anak-anak Muda*. http://www.satuharapan.com/read-detail/read/epidemi_hiv-aids-mengarah-ke-anak-anak-muda.30 November 2013
- ⁹ Laki-laki yang berhubungan seks dengan laki-laki (LSL= Laki-laki Suka Laki-laki) Liz Highleyman. 2012. Infeksi HIV baru menurun untuk perempuan AS berkulit hitam dan masih meningkat untuk laki-laki gay muda. <http://www.spiritia.or.id/news/bacanews.php?nwno=3179&gg=1>
- ¹⁰ Riono, P., Jazant, S., 2004. *The Current Situation of the HIV/AIDS Epidemic in Indonesia*. *Aids Education and Prevention*, 16, Supplement A, 78-90. The Guilford Press.
- ¹¹ Terapi antiretroviral (ART) berarti mengobati infeksi HIV dengan beberapa obat. Karena HIV adalah retrovirus, obat ini biasa disebut sebagai obat antiretroviral (ARV). ARV tidak membunuh virus itu. Namun, ART dapat melambatkan pertumbuhan virus. Waktu pertumbuhan virus dilambatkan, begitu juga penyakit HIV. ART hanya berhasil jika dipakai secara patuh, sesuai dengan jadwal, biasanya dua kali sehari, setiap hari. Kalau dosis terlupa, keefektifan terapi akan cepat hilang. (Terapi Antiretroviral (ART)). <http://spiritia.or.id/li/bacali.php?lino=403>
- ¹² Satu akibat dari infeksi HIV adalah kerusakan pada sistem kekebalan tubuh kita. HIV membunuh satu jenis sel darah putih yang disebut sel CD4. Sel ini adalah bagian penting dari sistem kekebalan tubuh, dan jika ada jumlahnya kurang, sistem tersebut menjadi terlalu lemah untuk melawan infeksi.
- ¹³ Tana Susilowati. (2011). *Modul Pengobatan dan Perawatan Pasien HIV dan AIDS Panduan Pelatihan Klinis bagi Tenaga Kesehatan di Puskesmas dalam Pengobatan dan Perawatan Orang yang Terinfeksi HIV Bagian A* (Bab I-V). Yogyakarta: Center for Health Policy and Social Change (CHPSC)
- ¹⁴ Lembaga Pelopor Perubahan. (2010). *Penguatan Pelayanan Harm Reduction bagi Pengguna Napza Suntik*. Semarang: hal 15
- ¹⁵ Penasun adalah setiap orang yang pernah atau masih menggunakan Narkoba baik legal maupun ilegal dengan cara disuntikkan.
- ¹⁶ Infeksi Menular Seksual adalah infeksi yang ditularkan melalui hubungan seksual. Infeksi Menular Seksual akan lebih beresiko bila melakukan hubungan seksual dengan bergonta ganti pasangan, baik melalui vagina, oral maupun anal.

Perspektif dan Dinamika Nelayan terhadap Usaha Kesejahteraan Sosial

Fishermen Perspective and Dinamization toward Social Welfare Effort

Pranowo dan A. Nururrochman Hidayatulloh

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI,
Jl Kesejahteraan Sosial No.1 Sonosewu, Yogyakarta, Telp (0274) 377265, Fax (0274) 373530.

E-mail pranowo19@yahoo.com dan anhidayatullah79@gmail.com.

Diterima 28 mei 2014, direvisi 5 Desember 2014, disetujui 3 Februari 2015.

Abstract

This research means to describe fishermen perspective, dinamization, and aspiration toward social welfare effort in Tanjungbalai Municipality, North Sumatera Province. This research is done with qualitative method and analyzed through descriptivetechnique. Data resources are fishermen as informants united in Rumah Kerang, secondary data are from previous research literatures and books related to the research topic. Research location determined purposively based on the consideration that Tanjungbalai is strategic port. Data are gathered through interview and observation technique. The result shows that fishermen in Tanjungbalai depend on sea resources, namely fish and clam through cooperation system called Rumah Kerang that is expected to give welfare to the fishermen. Fishermen perspective toward social welfare effort is still based on religious power. It is recommended that government should arrange regulation on fish-catching zonaton, use catching devices with environmental friendly, eradicat black levy and high-interest money lender toward fishermen. For small fishermen they should get guidance, law awareness, preserve sea echosystem, and empowerment through fasilitation, job diversification, and fish cultivication through netbox.

Keywords: *Dinamization; Perspective; Social Welfare; Fishermen*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan perspektif, dinamika dan aspirasi nelayan terhadap usaha kesejahteraan sosial di Kota Tanjungbalai Provinsi Sumatera Utara. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif yang dianalisis secara deskriptif, sumber data primer berasal dari informan nelayan yang tergabung dalam rumah kerang, data sekunder berasal dari literatur berupa hasil penelitian terdahulu dan buku-buku yang berkaitan dengan topik penelitian. Penentuan lokasi ditentukan secara purposive dengan alasan bahwa di Tanjungbalai merupakan salah satu pelabuhan yang strategis, sedang teknik pengumpulan data melalui wawancara dan obeservasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa nelayan di Kota Tanjungbalai bergantung pada sumberdaya laut yaitu ikan dan kerang, melalui sistem koperasi yang disebut rumah kerang diharapkan memberikan kesejahteraan bagi nelayan. Perspektif nelayan terhadap usaha kesejahteraan sosial masih mendasarkan pada kekuatan religi. Rekomendasi bagi pemerintah diharapkan mengatur regulasi zona penangkapan ikan, penggunaan alat tangkap yang menghargai ekosistem, pemberantasan pungutan liar dan rentenir terhadap nelayan kecil. Bagi nelayan kecil agar mendapatkan bimbingan, kesadaran hukum dan menjaga ekosistem laut serta upaya pemberdayaan nelayan melalui fasilitasi pemberdayaan, diversifikasi pekerjaan dan budidaya ikan dalam keramba.

Kata Kunci: *Dinamika; Perspektif; Kesejahteraan Sosial*

A. Pendahuluan

Indonesia adalah Negara bahari, dan sekaligus Indonesia telah mewariskan semangat juang para nelayan. Hal ini diungkap Ibu Sud dalam sebuah lagu, “Nenek moyangku orang pelaut, Gemar mengarung luas samudera, menerjang ombak tiada takut, menempuh badai sudah biasa. Angin bertiup layar berkembang, ombak berdebur di tepi pantai, pemuda berani bangkit

sekarang, ke laut kita beramai-ramai”.¹ Syair lagu ini menunjukkan bahwa nelayan adalah SDM yang banyak memberi kontribusi dalam mengelola sumber daya alam laut sebagai kekayaan alam Indonesia. Menurut Robert Siburian (2013:13) luas laut Indonesia 5,8 juta km lebih luas dibanding wilayah daratnya, berarti luas wilayah laut Indonesia ada 2/3 atau 70 persen dari luas wilayah Negara Republik Indonesia.

Laut yang luas menjadi sumber kehidupan bagi nelayan. Dikatakan pula oleh Robert Siburian (2013) bahwa Indonesia memiliki kemampuan tangkap ikan terbesar kelima dunia setelah Cina, Peru, Amerika Serikat, dan Chili. Akan tetapi di sisi produksi perikanan masih terbilang kecil, yakni hanya 4,8 juta ton per tahun atau sekitar 5,05 persen dari total perikanan tangkap dunia yang mencapai 95 juta ton.

Hasil tangkap sumber daya laut dapat mewujudkan kesejahteraan sosial, namun kenyataan menunjukkan masyarakat nelayan kecil khususnya di Kota Tanjungbalai, Provinsi Sumatera Utara belum mampu mengakses sumber daya laut tersebut secara maksimal. Perolehan tangkap ikan dan budidaya pengolahannya masih terbatas untuk keperluan hidup sehari-hari, sehingga para nelayan belum beranjak dari kemiskinan. Kehidupan nelayan yang masih jauh dari kondisi sejahtera dicirikan dengan kehidupan nelayan yang masih tradisional, keterbatasan alat bantu tangkap, tidak memadainya sumberdaya modal, dengan penghasilan yang hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa, kekayaan sumber daya laut yang melimpah belum dimanfaatkan secara optimal oleh nelayan untuk mewujudkan kesejahteraan mereka.

Kehidupan nelayan memiliki tingkat kerentanan yang cukup tinggi terhadap ketidakpastian dan memiliki faktor resiko yang dialami oleh para nelayan sangat kompleks. Berbagai faktor yang mempengaruhi kerentanan kehidupan nelayan adalah keadaan alam yang sering tidak bersahabat, fluktuasi terhadap kondisi musim, ketersediaan ikan dilaut yang mulai berkurang, serta rendahnya tingkat pendidikan. Rendahnya pendidikan yang menyebabkan posisi tawar para nelayan terhadap bandar besar atau tengkulak (*toke*) rendah. Keberadaan tengkulak semakin memiskinkan para nelayan dengan membeli hasil laut dengan harga yang murah.

Fenomena di atas menunjukkan ironi kehidupan nelayan yang tidak sebanding dengan kekayaan lautnya, dan menjadikan nelayan mengalami disorientasi/ ketimpangan kehidup-

an. Ketimpangan ini dikarenakan, pertama keanekaragaman sumber daya hayati laut yang dimiliki belum/tidak diikuti kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas alat produksi dengan teknologi yang lebih baik/modern. Kedua, kurang melindungi nelayan dari berbagai bentuk intervensi para tengkulak yang kurang mendukung perkembangan ekonomi sebagai wujud usaha kesejahteraan sosial sehingga dalam situasi ekonomi yang sulit serta tidak terdukungnya penghasilan yang cukup mengakibatkan terhambatnya usaha kesejahteraan sosial. Ketiga, kurang terdukungnya moral ekonomi nelayan seperti semangat pantang menyerah, etos kerja yang tinggi dan gotong royong sebagai sumber daya dalam mengatasi kemiskinan yang mendera kehidupannya.

Penduduk nelayan di Kota Tanjungbalai, Provinsi Sumatera Utara merupakan sosok kelompok masyarakat nelayan yang ulet dalam mencapai cita-cita hidup sejahtera, tetapi hal itu belum dapat diwujudkan karena beberapa faktor. Pertama, kemiskinan yang berakibat pada kualitas sumberdaya manusia yang rendah. Kedua, keterbatasan akses modal, teknologi dan pasar sehingga mempengaruhi dinamika usaha. Ketiga, kelemahan fungsi kelembagaan sosial ekonomi akibat lemahnya kebijakan yang kurang berorientasi pada kemaritiman. Keempat, pengaruh marginalisasi ekonomi dan pandangan nelayan terhadap kesejahteraan sosial. Berdasarkan permasalahan tersebut maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian adalah bagaimanakah dinamika dan perspektif nelayan terhadap usaha kesejahteraan sosialnya, sedang tujuannya yaitu diketahuinya dinamika kehidupan nelayan dan perspektifnya dalam usaha kesejahteraan sosial termasuk aspirasi cita-cita atau harapan diperoleh dalam kehidupannya.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif adalah penelitian yang menggambarkan karakteristik suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu (Irawan, 1995: 35). Sesuai pendapat ini, penelitian perspektif dan

dinamika nelayan terhadap usaha kesejahteraan sosial mendeskripsikan kehidupan nelayan secara apa adanya.

Sesuai tujuan penelitian, yaitu untuk diketahuinya dinamika, perspektif dan aspirasi nelayan terhadap usaha kesejahteraan sosial, maka ditetapkan lokasi penelitian di Tanjungbalai. Lokasi ini ditetapkan secara *purposive*. Menurut Sugiyono (2008: 85) teknik *purposive* mempertimbangkan alasan tertentu, teknik pengumpulan data dan proses pengambilan data sasaran ditentukan berdasarkan sampel yang tidak menyimpang dari ciri-ciri sampel yang ditetapkan.

Alasan penentuan lokasi karena di Tanjungbalai memiliki dua pelabuhan yang padat aktivitas nelayan, keberadaan usaha nelayan sangat terlihat dinamis, dan didukung adanya Sungai Asahan, para nelayan dimungkinkan melakukan usaha kesejahteraan sosial untuk melaut. Orientasi kehidupan nelayan yang bergantung pada fluktuasi musim menjadi dinamis. Dengan demikian, penggalan fakta di Tanjungbalai tentang dinamika, perspektif keluarga nelayan terhadap usaha kesejahteraan sosial yang dilakukannya akan tercukupi. Fokus kajian ditekankan dinamika sosial ekonomi kehidupan nelayan dalam menghadapi ketidakstabilan cuaca dan ketersediaan ikan di laut. Selain itu, dicari diversifikasi pekerjaan alternatif bagi nelayan disaat mengalami paceklik. Perspektif nelayan mengenai kehidupan dalam mewujudkan kesejahteraan sosial dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam kelautan.

Sumber data terdiri dari data primer dan sekunder, data primer diperoleh dari para nelayan yang tergabung dalam kelompok Rumah Kerang di Tanjungbalai, sedangkan data sekunder diperoleh dari hasil penelitian terdahulu dan literatur yang berhubungan dengan penelitian dan profil daerah. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan para nelayan, dan terhadap beberapa informan yang ikut serta atau mengetahui kehidupan nelayan yang ada di bantaran Sungai Asahan, observasi kegiatan nelayan baik secara langsung di pelabuhan, tempat pelelang-

an ikan dan di Rumah Kerang maupun tidak langsung dari sumber data yang dapat dipercaya untuk mendukung terkumpulnya data. Analisis data menggunakan analisis deskriptif kualitatif yaitu mendeskripsikan dinamika, dan perspektif nelayan berdasarkan fakta yang ditemukan di lapangan dan disimpulkan secara khusus pada aspek perspektif maupun dinamika para nelayan dalam melakukan usaha kesejahteraan sosial.

C. Hasil dan Pembahasan (Dinamisasi dan Perspektif Nelayan terhadap Usaha Kesejahteraan Sosial)

Karakteristik Nelayan: Secara geografis, masyarakat nelayan adalah masyarakat yang hidup, tumbuh dan berkembang di kawasan pesisir, yakni suatu kawasan transisi antara wilayah darat dan laut (Kusnadi, 2009). Menurut Imron dalam Mulyadi (2007), nelayan adalah suatu kelompok masyarakat yang kehidupannya tergantung langsung pada hasil laut, baik dengan cara melakukan penangkapan ataupun budidaya. Mereka pada umumnya tinggal di pinggir pantai, sebuah lingkungan pemukiman yang dekat dengan lokasi kegiatannya.

Masyarakat nelayan merupakan komunitas atau kelompok dan bagian dari masyarakat pada umumnya yang terintegrasi kehidupannya lebih pada laut. Karakteristik nelayan bisa dilihat dari aspek: Pertama, dilihat dari mata pencaharian mereka mengelola hasil laut secara terbatas, keterampilan dan keahlian yang dimiliki dalam budidaya perikanan sangat sederhana, misalnya keterampilan menangkap ikan, membudidayakan ikan dan aspek perikanan lain yang dapat dijadikan mata pencaharian. Keterampilan tersebut diperoleh dari orangtua, dan atau bukan suatu profesi yang dipelajari, mereka tinggal di desa-desa disekitar pesisir. Mata pencaharian nelayan dilakukan dengan “melaut” mencari ikan atau sumber daya laut seperti kerang, udang dan rumput laut.

Kedua, kehidupan sosial dilihat dari segi cara hidup dalam bermasyarakat memiliki ikatan gotong royong yang kuat, utamanya dalam pelayaran dan menghadapi ancaman keganasan alam

(air laut) seperti membuat tanggul dan sejenisnya dengan gotong royong sedang dalam melaut biasa dilakukan secara mandiri perorangan atau dengan keluarga, misalnya dengan anak laki laki yang sudah dewasa mereka melaut dilaut bebas. Dengan demikian, nelayan adalah orang atau sekelompok orang yang saling tolong menolong, berhubungan satusama lain, mengenal kepemilikan seperti kapal dan laut sebagai tempat mencari ikan, mata pencaharian mencari ikan sesuai batas yang telah ditentukan, dan membagi peran dalam kehidupannya di daerah tertentu yang pada umumnya tidak jauh dari pantai atau bantaran sungai. Kentalnya dengan kehidupan laut menciptakan ekologi budaya sebagai wujud adaptasi kehidupannya dengan lingkungan alam maupun sosial tempat tinggalnya, hal ini merupakan hasil proses adaptasi yang terbentuk secara alami dan terus menerus sehingga mereka tetap *survive* dalam kehidupan sehari-hari.

Ketiga, masyarakat nelayan lebih didominasi pekerjaan menangkap ikan dan pembudidaya, serta memanfaatkan sumber daya alam yang telah ada disekitarnya. Nelayan identik dengan keterbatasan asset, lemahnya kemampuan modal, posisi tawar dan akses terhadap pasar. Usaha perikanan yang dilakukan hanya sebagai subsisten yang hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan harian sehingga keadaan seperti ini menimbulkan kecenderungan miskin.

Kemiskinan dan Dinamika Kehidupan Nelayan: Kemiskinan secara umum dicirikan sebagai kondisi dalam berbagai keterbatasan, demikian halnya dengan kemiskinan nelayan. Kemiskinan di kalangan nelayan di cirikan dengan berbagai keterbatasan di antaranya keterbatasan kepemilikan modal, keterbatasan kesempatan untuk memperoleh pendidikan, keterbatasan kepemilikan alat tangkap dan keterbatasan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya diantaranya tempat tinggal yang secara umum lebih banyak di cirikan di sepanjang pesisir pantai.

Ciri umum masyarakat nelayan miskin tergambar jelas dari kondisi tempat tinggalnya, rumah nelayan yang terletak di pantai, dipinggir

jalan atau jalan kampung merupakan bangunan yang didominasi oleh bangunan semi permanen atau bahkan non permanen, beratap genteng atau asbes dan berdinding lempeng kayu atau yang sejenisnya. Komunitas nelayan berada dalam lingkungan dengan kondisi kehidupan yang “stagnan” berakibat pada keterbatasannya dalam memaknai setiap usaha yang dilakukan untuk mendukung kesejahteraannya. Kehidupan masyarakat yang sederhana dengan kehidupan yang terus berulang tanpa ada sebuah kemajuan hidup atau perubahan ke arah yang lebih baik. Sejak dari dulu potret kehidupan masyarakat nelayan tergambar jelas dengan sisi marginalitas kehidupan, sehingga masih jauh dari harapan kesejahteraan dan kemiskinan selalu saja menghantui keluarga para nelayan. Keluarga nelayan miskin tetap bertahan dan mampu bangkit dari keterpurukan manakala didukung oleh ketersediaan alam yang melimpah, namun hal ini bersifat sementara, dan ketika tidak musim ikan atau sedang musim badai menjadi *paceklik* atau terpuruk, disebabkan orientasi dan aspek kehidupannya masih belum terpola dengan baik. Demikian pula dengan usaha kesejahteraan sosial. Usaha yang diupayakan belum melandasi perspektif untuk mengembangkan kesejahteraan sosial menuju kehidupan yang lebih baik. Mencari ikan di pandang nelayan sebagai kegiatan yang rutin dan terus menerus secara berulang-ulang tanpa memikirkan adanya perubahan yang lebih baik.

Menurut Robert Chamber dalam Laely Wijajati² proses kehidupan yang dialami oleh para nelayan tersebut merupakan bentuk dari sebuah lingkaran setan kemiskinan atau *deprivation trap* yang tiada berujung pangkal, sehingga yang terjadi dalam konteks tersebut adalah kerentanan, kelemahan bahkan menjadikan ketidakberdayaan dan isolasi terhadap kehidupan. Sesuai pendapat ini, kehidupan nelayan didominasi dengan ketergantungannya pada sumberdaya laut, menjadikan nelayan berada pada lapisan sosial yang sangat rentan terhadap kemiskinan. Kemiskinan menjadi sebuah siklus kehidupan yang menerpa terhadap masyarakat nelayan hingga saat ini,

dan perangkap kemiskinan selalu menjadi siklus kehidupan sosial ekonomi sebagai dampak dari akselerasi pembangunan yang timpang.

Perangkap kemiskinan nelayan tersebut dipicu oleh kondisi laut yang berkaitan dengan fluktuasi musim ikan, keterbatasan sumber daya manusia, modal, akses dan jaringan perdagangan ikan yang cenderung eksploitatif terhadap kelompok nelayan. Selain itu, faktor penentu di dalam kehidupan/ yang berpengaruh pada mata pencaharian adalah akibat dampak negatif dari modernisasi perikanan yang mendorong timbulnya pengurasan sumber daya laut yang berlebihan. Dalam pandangan tersebut, dapat dipahami bahwa keadaan yang demikian itu memberikan interpretasi bahwa perlunya inisiasi kearifan lokal nelayan terhadap sumber daya laut. Dampak negatif berupa ketersediaan ikan menjadi berkurang karena adanya eksploitasi sumber daya kelautan dengan kapal dan teknologi modern seperti penggunaan bom, sehingga menyebabkan tangkapan ikan bagi nelayan berkurang dan hanya mendapatkan ikan-ikan yang kecil. Adanya eksploitasi sumberdaya kelautan dengan kapal dan teknologi modern, seperti penggunaan bom ikan berdampak negatif pada berkurangnya ketersediaan ikan, ikan yang didapat hanya ikan kecil. Menyikapi hal tersebut, kearifan lokal menjadi instrumen penting dalam pengelolaan sumber daya laut, yaitu nelayan Tanjungbalai sepakat melakukan penangkapan ikan di area (zona) yang telah ditetapkan, menangkap ikan yang sesuai dengan ukuran yang layak konsumsi, penangkapan ikan menggunakan potassium dan bom ikan harus dilarang keras sehingga tidak mengganggu ekosistem secara keseluruhan di laut.

Kemiskinan nelayan memiliki banyak penyebab yang saling berinteraksi satu dengan yang lainnya, baik yang berwujud keterbatasan kualitas nelayan (SDM), maupun keterbatasan modal dan teknologi penangkapan ikan (*capital ekonomi*), lemahnya pranata sosial (*capital sosial*), gaya hidup yang kurang efisien (*kapital psikologis*), ketergantungan yang tinggi pada eksplorasi laut maupun kebijakan pembangunan

perikanan yang bersifat parsial berdampak merusak ekosistem pesisir laut yang pada akhirnya merugikan nelayan tradisional.

Kemiskinan merupakan permasalahan multi-dimensional, bukan saja berkaitan dengan ekonomi dan keterbatasan pengetahuan tapi berdimensi kompleks. Pertama, kemiskinan berdimensi ekonomi; Kedua, kemiskinan berdimensi sosial dan budaya; Ketiga, kemiskinan struktural atau kemiskinan politik (Heru Nugroho, 2000:191-192).

Kemiskinan berdimensi ekonomi atau material terwujud dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang sifatnya material seperti pangan, sandang, perumahan dan kesehatan. Kemiskinan berdimensi sosial budaya ukurannya sangat kualitatif dan dapat diilustrasikan dimana lapisan masyarakat ada kecenderungan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut budaya kemiskinan, dan ditunjukkan dengan budaya *nrima*, berupa epstetik, fatalistik dan ketidakberdayaan. Kemiskinan berdimensi struktural atau politik, artinya orang yang mengalami kemiskinan ekonomi, yang pada hakikatnya karena mengalami kemiskinan struktural atau politik. Kemiskinan ini terjadi karena orang miskin tersebut tidak memiliki sarana untuk terlibat dalam proses politik atau memiliki kekuatan politik sehingga menduduki struktur sosial paling bawah.

Kusnadi (2003:18-19) menyebutkan bahwa pada dasarnya kemiskinan dan tekanan sosial ekonomi yang dihadapi oleh nelayan berakar dari faktor yang kompleks dan saling berkait. Faktor tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua. Pertama, faktor alamiah dan non alamiah. Kedua, faktor internal dan eksternal dan Arif Nasution (2005) menambahkan adanya faktor strategi pemberdayaan dari pemerintah, yaitu pemberdayaan nelayan melalui modernisasi perikanan yang kurang memperhatikan dinamika nilai-nilai tradisional nelayan lokal sehingga hasilnya kurang bermakna terutama bagi nelayan tradisional. Trilaksmi Udiati (2010:89) menambahkan agar nelayan miskin dapat mengakses kapital lokal sebaik mungkin secara kooperatif.

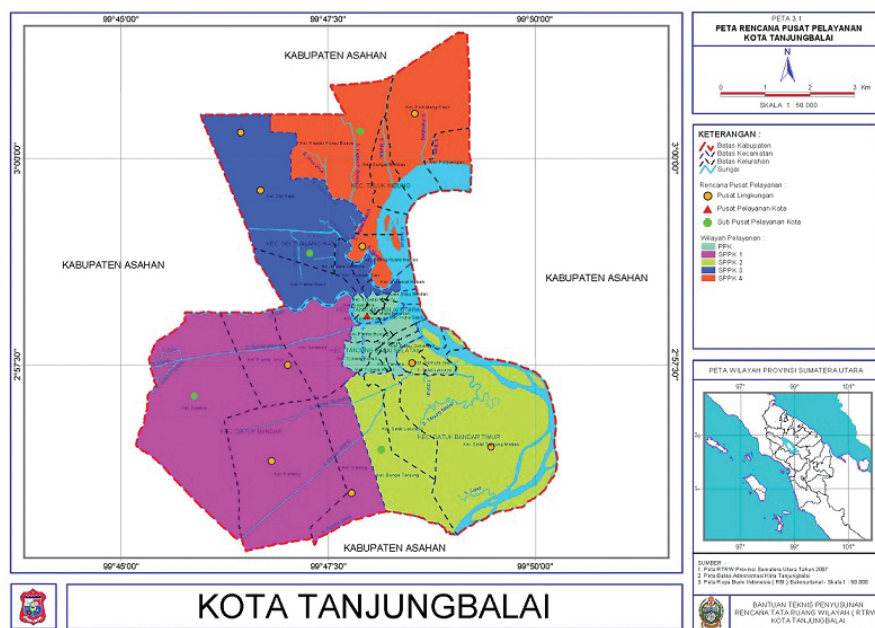
Dengan demikian setidaknya akan terbentuk suatu model pemberdayaan yang komprehensif bagi para nelayan melalui kearifan lokal dan pengembangan, sumberdaya yang dimiliki. Suparjan dan Hempri (2003:187) menyebut bahwa orientasi pemberdayaan bagi orang miskin adalah pemberdayaan dalam bidang ekonomi, sosial, politik dan budaya. Berdasarkan pendapat tersebut salah satu hal yang dapat diterapkan dalam konteks kenelayanan di Tanjungbalai adalah memanfaatkan keberadaan koperasi yang bergerak di bidang pengolahan ikan dan kerang untuk kesejahteraan nelayan setempat.

Kota Tanjungbalai merupakan salah satu kota di Provinsi Sumatera Utara yang mengandalkan hasil daerah dari sektor perikanan, walaupun tidak memiliki pesisir pantai yang luas namun mempunyai pelabuhan terbesar kedua setelah Medan sehingga diwarnai hilir mudik nelayan. Kota Tanjungbalai berjarak 180 km dari ibu kota provinsi. Kota Tanjungbalai dalam tata pemerintahan dibagi menjadi lima kecamatan yaitu Kecamatan Datuk Bandar, Tanjungbalai Selatan, Tanjungbalau Utara, Sie Tualang Raso dan Teluk Nibung. Sebagian besar perekonomian kota berpusat di Pelabuhan Teluk Nibung dan sepanjang bantaran sungai Asahan. Kegiatan disektor perikanan ini menjadikan komoditas utama bagi Kota Tanjungbalai disamping kegiatan ekspor dan impor hasil pertanian. Secara umum persentase kegiatan ekonomi lebih banyak pada sektor pertanian sebesar 38,31 persen dan industri pengolahan sebesar 39,61 persen. Kota Tanjungbalai yang sebenarnya tidak memiliki laut namun mampu menghasilkan ikan laut puluhan ribu ton setiap tahunnya, Teluk Nibung menjadi harapan dan menjadi alternatif jalur perdagangan di Sumatera Utara karena wilayahnya lebih dekat dengan Malaysia dan Singapura, oleh karenanya tidaklah mengherankan jika banyak sayur mayur dan ikan pilihan diekspor melalui pelabuhan ini langsung ke negara tersebut. Persaingan dagang, seperti penjualan barang bekas yang digambarkan di atas dipandang mematikan kerajinan lokal dan mengesampingkan

perikanan, terlepas dari pro dan kontra terhadap perdagangan barang bekas.

Kota Tanjungbalai, merupakan pecahan dari Kabupaten Asahan, tepatnya disebelah barat Sungai Asahan, sungai yang lebarnya mencapai ratusan meter, dan menyerupai laut bermuara di pantai timur Provinsi Sumatera Utara menjadi urat nadi perekonomian, khususnya sektor perikanan. Pelabuhan di Kota Tanjungbalai sebagai pintu gerbang kegiatan perekonomian dengan potensi sumber daya laut yang dimilikinya mampu memperlancar perdagangan ikan, khususnya teri dan Kerang, dan Tanjungbalai merupakan penghasil ikan terbesar.

Kota Tanjungbalai merupakan kota yang diuntungkan oleh Pelabuhan Teluk Nibung yang ramai tidak hanya lintas sumatera tapi untuk pelayanan sampai Malaysia. Pada masa lalu pelabuhan ramai perdagangan barang bekas yang ada di bantaran Sungai Asahan, dan menjadi pelabuhan perdagangan ekspor impor, dan sebelum ada SK Menperindag Nomor 229 Tahun 1997 tentang Ketentuan Umum Barang Impor, khususnya pada pasal 3 disebutkan bahwa barang yang di impor harus dalam keadaan baru akan tetapi justru yang masuk ke Kota Tanjungbalai adalah produk pakaian bekas yang tidak sesuai dengan keputusan tersebut. Sejarah Kota Tanjungbalai, Keramaian kota diawali ramainya bongkar muatan ikan yang dilakukan para nelayan di tongkang hingga menciptakan malam panjang selain malam minggu, yaitu setiap hari rabu yang konon merupakan peninggalan para nelayan di bantaran Sungai Asahan, tatkala sehabis melaut mereka membelanjakan hasil tangkapan ikan ke pusat perbelanjaan barang bekas yang dijual disekitar pelabuhan, bahkan penjualan barang bekas tersebut bisa menyaingi (menyedot) pasaran yang ada di Monginsidi Plaza (Mozes atau Moza) di Medan, sehingga menuai protes dari Koperasi Konveksi Kota Medan (Orin Basuki, 2003: 73-75). Hal ini telah menyebabkan ketimpangan terhadap fungsionalisasi pelabuhan menjadi pelabuhan perdagangan barang yang dampaknya masih terlihat sampai sekarang, sehingga nelayan kecil terlihat terpinggirkan.



Gambar 1
Peta Kota Tanjungbalai
sumber ppsp.nawasis.info

Perspektif Nelayan terhadap Kesejahteraan Sosial: Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga Negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya (UU RI No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial). Dalam kenyataannya perspektif nelayan terhadap kesejahteraan sosial belum sesuai dengan ketentuan tersebut. Perspektif usaha kesejahteraan sosial masih sebatas pemenuhan kebutuhan materi saja. Sebagai nelayan tradisional, nelayan di Tanjungbalai masih kuat dengan pemahaman tentang pemenuhan kebutuhan materi berdasarkan religiusitas. Mereka memahami makna pemenuhan kebutuhan dan rezeki berasal dari Tuhan, sehingga berapapun hasil tangkapan ikan yang diperolehnya telah diatur oleh Tuhan yang Maha Esa.

Ganasnya laut, teriknya matahari, dan dinginnya udara karena hembusan angin malam, dan kuatnya filosofi religius bahwa; rezeki seseorang telah diatur Yang Kuasa di atas mendasari pandangan nelayan dan keluarganya dalam menghadapi realita kehidupan. Mereka merasa

sejahtera walaupun kadang kekurangan, terlebih dimusim *paceklik* yaitu ketika musim badai dimana aktivitas melaut menjadi terbatas yang mengakibatkan penghasilan atau hasil tangkap ikan menjadi berkurang. Upaya dalam menambah penghasilan dilakukan nelayan kecil dengan berusaha memanfaatkan waktu luang dikala musim yang tidak bersahabat dengan berbagai macam pekerjaan alternatif sebagai proses diversifikasi pekerjaan dalam memenuhi kebutuhan hidup, para nelayan juga memanfaatkan waktu nelayan melakukan berbagai macam pekerjaan seperti menjadi tukang bangunan atau batu, menjadi tukang ojek, membuat perahu, bertani dan beternak serta berdagang ke kota untuk mencari pendapatan yang lebih baik. Dari sinilah para nelayan melakukan usaha kesejahteraan sosial agar tetap bertahan, dalam perspektif kenelayan dengan usaha penganeekaragaman jenis pekerjaan ini merupakan wujud nyata usaha yang tidak selalu menggantungkan pada laut semata.

Nelayan rata-rata memiliki sampan, tetapi masih banyak yang tidak memiliki kapal sendiri, mereka terpaksa meminjam kapal dengan sistem bagi hasil, bahkan ada yang sebagai buruh

nelayan. Apabila melaut akan dilakukan, yang terpikir dan harus dipersiapkan: Kelayakan kapal untuk berlayar dan biaya operasional berupa solar, harga yang cukup tinggi dirasa memberatkan bagi nelayan. Usaha menangkap ikan dengan hasil tangkapan tanpa target, hanya berdasarkan keberuntungan, sistem penjualannya pun sudah ada yaitu dibeli para *toke* (juragan). Walaupun ada tempat pelelangan ikan (TPI) tapi tidak berfungsi baik hasil tangkapan dibeli *toke* kemudian dijual di pasar lokal maupun di kota lain seperti Belawan, Tebing Tinggi dan Medan, penjualan di daerah luar kota kebanyakan sudah berupa ikan asin atau teri yang telah dikeringkan.

Terkait dengan usaha nelayan, selain menangkap ikan juga sebagai buruh bangunan dan buruh pengupas kerang diungkap Bapak Za dan Yn (bukan nama sebenarnya) menurut Za : bahwa ketika dia tidak melaut namun ada pekerjaan yang bisa dilakukan yaitu sebagai tukang bangunan di proyek bersama rekannya. Za (52 th) mengatakan:

“Saya kalo sulit cari ikan buat memenuhi kebutuhan hidup akan kerja jadi buruh bangunan.”

Ia pun memberikan tanggapan bahwa sekarang ini dia tidak selalu bergantung pada ikan di laut, sebagaimana pengakuannya:

“Saya sekarang ni mas dah tidak bergantung lagi sama laut dan istri saya ikut mencari pekerjaan di tempat pengupasan kerang, dan kebanyakan Ibu - ibu bekerja di sana” (maksudnya di Rumah Kerang). Harapan Bapak Za di Tanjungbalai ada pabrik pengalengan kerang.

Dalam pengamatan yang dilakukan, kebanyakan para wanita bekerja sebagai buruh pengupas kerang dan berjualan kerang rebus maupun goreng di sekitar tempat tinggalnya. Para wanita ini setidaknya dapat memberikan masukan pendapatan bagi keluarganya. Dikatakan oleh Bapak Yn (48 th) bahwa dia sangat terbantu dengan istrinya yang berjualan kerang dan ikan.

“Saya bersyukur meski selaku kepala keluarga namun istri dapat membantu tercukupi kebutuhan pokok dengan jual kerang dan ikan.”

Berbagai macam usaha yang dilakukan nelayan selain melaut, para nelayan membentuk wadah yang sekaligus tempat usaha kesejahteraan sosial yang diberi nama Rumah Kerang, maka kesejahteraan sosial yang dilakukan di rumah kerang yaitu budidaya kerang secara berkelompok. Pekerjaan pembenihan dengan cara memasukkan kolom jeruji besi hingga pengangkatannya (panen) dilakukan para laki-laki, sedang penjualan dan pengupasan dilakukan oleh perempuan yang dikoordinir oleh pimpinan atau ketua Rumah Kerang. Penghasilan yang didapatkan dari pengupasan kulit kerang satu keranjang bias dihargai sebesar Rp.3.000 hingga Rp.5.000. Setiap hari setidaknya mampu menyelesaikan setidaknya 30 keranjang kecil. Selain di Rumah Kerang ada kegiatan yang dilakukan di sekitarnya.

Kerajinan Kulit Kerang: Usaha kesejahteraan sosial yang dilakukan ini sebagai bentuk kreatifitas masyarakat nelayan di Tanjungbalai, usaha ini memanfaatkan limbah kulit kerang yang sudah tidak terpakai untuk dijadikan hiasan seperti lukisan kerang dan bentuk mainan yang menyerupai hewan tertentu seperti kura-kura atau boneka lainnya. Barang lain yang dijumpai yang terbuat dari kulit kerang lainnya adalah cermin dan tirai dari bahan kerang untuk hiasan serta tempat photo dengan motif kerang sebagai penghias. **Pengasinan Ikan:** Usaha kesejahteraan sosial yang dilakukan sebagai nelayan tentu saja adalah pengasina ikan. Pekerjaan ini dijumpai lebih banyak didominasi oleh para wanita mulai dari pembersihan ikan, pengasinan sampai pada tahap penjemuran.

Perspektif Keluarga Nelayan tentang Usaha Kesejahteraan Sosial: Keluarga nelayan adalah sebuah rangkaian hubungan antara orang-orang yang terbingkai dalam pola kehidupan terkait dengan keberadaan sumber daya alam kelautan. Dalam kajian ini, masyarakat nelayan

adalah orang atau sekelompok orang yang bekerja sebagai nelayan, nelayan kecil, pembudidaya ikan dan pembudidaya ikan kecil yang bertempat disekitar kawasan nelayan dan atau sekitarnya. Keluarga adalah kelompok orang orang atau kesatuan sosial dalam bentuk rumahtangga yang diikat oleh ikatan perkawinan, ataupun adopsi. Mereka terdiri dan sebagai suami, istri, ayah, ibu, anak, saudara laki laki dan perempuan, mereka terkait dengan ikatan hubungan darah, masing-masing anggota mempunyai peranan sesuai fungsinya, serta merupakan kebudayaan yaitu melakukan pewarisan terhadap mata pencaharian kepada keluarganya untuk menjadi nelayan, dan berharap anak laki-lakinya memiliki keahlian melaut dari ayahnya sedangkan anak perempuan mendapatkan keahlian memasak dan mengurus rumah tangga dari ibunya.

Kesejahteraan dalam arti umum atau yang dipahami masyarakat adalah suatu kondisi kehidupan yang terwujud dan atau didukung dari rasa aman, makmur, selamat dan sentosa. Kata sentosa lebih ditekankan pada aktivitas yang damai guna mencapai produktivitas, bila nelayan sentosa maka bisa berdaya menghasilkan ikan tangkap yang maksimal dan pada akhirnya kebutuhan hidup baik jasmani, rohani dan tempat tinggal tercukupi. Usaha kesejahteraan sosial sebagaimana dalam ketentuan undang undang kesejahteraan sosial mengamanatkan tentang pemenuhan sosial, material dan spiritual terutama bagi nelayan kecil. Dalam perspektif usaha kesejahteraan sosial masih memandang bagi nelayan kecil masih sebatas pada upaya pemenuhan kebutuhan ekonomi. Hal ini berarti ada sebuah ketimpangan terhadap pemenuhan kebutuhan yang bersifat sosial dan spiritual atau dapat dikatakan kehidupan nelayan kecil masih jauh dari layak. Kehidupan yang belum layak banyak dihadapi oleh sebagian besar nelayan kecil yang masih sebatas pada kebutuhan pokok. Hal ini berarti belum sepenuhnya nelayan mendapatkan kesejahteraan sosial seperti yang tertuang dalam undang-undang kesejahteraan sosial.

Mereka memandang dirinya sebagai sumber daya manusia dan merupakan asset dalam mewu-

judkan kesejahteraan baik bagi dirinya, keluarga maupun kesejahteraan sosial. Pemahaman tentang keberhasilan mencapai kesejahteraan sosial sangatlah sederhana, mereka merasa berhasil apabila memiliki rumah dan kapal untuk bisa melaut, selamat, pulang bisa membawa tangkapan ikan, hasil tangkapan ikan sebagian untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari seperti beras dan sebagian bisa dijual untuk mencukupi kebutuhan sekunder seperti TV, parabola, motor dan lainnya. Usaha kesejahteraan adalah manifestasi dari bentuk kebertahanan kelompok nelayan dengan memanfaatkan segenap potensi yang dimilikinya untuk keberlangsungan hidup. Kehidupan nelayan tanjungbalai cenderung hidup subsisten yang lebih mementingkan kehidupan untuk hari itu saja. Keluarga nelayan baru sebatas memanfaatkan hasil tangkapannya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari sehingga belum ada pemahaman untuk menabung bahan makanan untuk disimpan beberapa hari kedepan. Secara kasat mata para nelayan melaut lebih suka menjual secara langsung dalam keadaan segar dan menyisihkan sedikit untuk keperluan sehari-hari. Disamping itu sebagian dari ikan yang diperoleh di buat ikan asin dan ikan asap sebagai lauk untuk beberapa hari saja.

Pernyataan di atas wajar terlontar karena realitanya memang demikian, terutama menyangkut rasa aman dan hambatan yang dihadapi dalam aktivitas di laut seperti: Tantangan alam, terlebih seperti iklim ekstrim kurang bersahabat dan Zone penangkapan ikan ditetapkan pemerintah sebatas pada pantai timur Provinsi Sumatera Utara. Permasalahan yang dihadapi, di laut tidak ada tanda batas yang jelas, sosialisasi undang undang dan peraturan terkait pelayaran kurang, bahkan tidak sampai atau tidak diketahui nelayan, apabila tertangkap melanggar batas menjadi terancam persidangan, dan penyelesaiannya kapal ditahan namun bila berdamai dengan oknum terkena biaya yang cukup besar, sehingga bila terjadi seperti ini merupakan musibah yang cukup berarti dan bisa mengganggu bahkan mematikan ekonomi keluarga.

Kondisi Umum Nelayan dan Aktifitasnya: Pemerintah Tanjungbalai pada saat sekarang tidak lagi mengandalkan sektor penjualan pakaian bekas di daerah pantai/bantaran Sungai Asahan, bahkan sekarang mulai beralih ke sektor pariwisata yang ditandai dengan pembangunan hotel berbintang di berbagai daerah terutama di pusat kota. Sejalan dengan perkembangan keramaian yang kini terpusat di kota, secara tidak langsung perkembangan dinamika nelayan di perkampungan menjadi statis, keramaian hanya terjadi karena kegiatan hiruk pikuk nelayan menyusuri sungai Asahan mencari ikan di lautan.

Sepintas kita melihat masyarakat nelayan di Kota Tanjungbalai merupakan pembudidaya ikan yang tinggal di sekitar daerah kumuh di dekat perairan laut maupun daerah aliran sungai (DAS) Asahan, hidup dalam keterbatasan aset dan posisi tawar yang rendah, lemahnya kemampuan dasar sehingga menunjukkan sebagai masyarakat miskin, dan dengan sarana perahu yang mereka sebut Pompong hasil perikanan tangkap mereka hanya mampu memenuhi kehidupan dasar, di sini keterbatasan kepemilikan aset merupakan ciri atau identik dari kehidupan nelayan. Kondisi perkampungan nelayan di Tanjungbalai di tengarai dengan kondisi rumah yang sederhana, berdinding lempengan kayu dan beratap seng atau asbes, lingkungan terkesan kumuh akibat rumah yang berdekatan satu sama lainnya tanpa ada area untuk tempat jemuran pakaian, dan akibat limbah usaha budidaya perikanan yang mereka lakukan, seperti pengeringan ikan maupun pengupasan kulit kerang dimana kulitnya dihancurkan untuk penimbunan tanah membuat lingkungan sekitar berbau amis.

Pekerjaan nelayan adalah pekerjaan yang turun temurun sejak dari dulu hingga sekarang dan umumnya tidak banyak mengalami perubahan. Bekerja sebagai nelayan ditekuni secara terus menerus dan hanya mengandalkan keahlian dan keterbatasan alat tangkap, dan minimnya modal sementara penghidupannya sangat ditentukan oleh musim. Nelayan yang masuk dalam kategori miskin lebih dihadapkan pada terbatasnya

kepemilikan aset seperti halnya perahu atau kapal, alat tangkap dan faktor pendukung lainnya. Di sisi yang lain nelayan pun harus mengalami suatu siklus kehidupan dimana ada saatnya ikan melimpah dan ada pula saatnya paceklik tanpa mendapatkan ikan. Waktu bekerja bagi nelayan pun harus mengikuti siklus hanya sekitar 20 hari nelayan mengarungi lautan untuk mencari ikan, sehingga relatif waktu yang tersisa hanya untuk menganggur. Kenyataannya apabila perairan di Sumatera Utara dilanda angin barat daya yang bertiup cukup kencang, mengakibatkan ombak besar di sekitar pantai timur seperti Belawan, Deli Serdang, Asahan dan Tanjungbalai, ketinggian ombaknya sekitar dua meter sehingga dengan kondisi tersebut praktis para nelayan di wilayah Tanjungbalai yang kebanyakan merupakan nelayan tradisional tidak berani melaut karena khawatir terhadap keselamatan jiwanya. Namun ada sebagian nelayan tetap memaksakan diri untuk melaut meskipun harus menghadapi gelombang yang besar dan belum tentu mendapatkan ikan yang melimpah. Kelompok nelayan tetap memaksakan diri karena kebutuhan hidup untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga yang disebabkan tidak memiliki uang pada masa-masa kritis. Mereka para nelayan berprinsip lebih baik mati di laut daripada dapur tidak berasap (Ulumuddin, 2009).

Dinamika Kehidupan Nelayan: Konstelasi sumberdaya pesisir dan laut selalu berdampak terhadap komunitas nelayan kecil hampir di seluruh wilayah nusantara. Eksistensi nelayan tradisional hampir selalu tidak pernah diperhitungkan. Posisi tawar mereka sangat kecil dibandingkan dengan keberadaan nelayan besar atau para toke/pengusaha perikanan skala besar. Bahkan anggapan terburuk yang telah dilabelkan terhadap para nelayan kecil adalah sebagai perusak lingkungan. Hal ini tak dapat dipungkiri, aktifitas *illegal fishing* (bom ikan) yang dilakukan oleh oknum yang selalu menerpa nelayan kecil masih terus berlanjut. Walaupun sudah banyak upaya yang dilakukan pemerintah untuk melarang penggunaan bom, namun tindakan tersebut tetap saja terjadi. Kondisi ini diperparah dengan lemahnya

pengawasan dan model pengelolaan sumberdaya pesisir-laut yang tidak ramah lingkungan.³ Dinamika kehidupan nelayan di Tanjungbalai dapat dilihat dari:

Aktivitas Nelayan : Komunitas nelayan di Kota Tanjungbalai terdiri kelompok heterogen dan homogen, yang heterogen tinggal dan membaur dengan masyarakat lainnya disekitar pelabuhan, dari segi transportasi darat mudah dijangkau, mereka menggunakan alat tangkap ikan seperti kapal dengan mesin motor berkekuatan (PK-nya) sedang, sehingga dapat menjelajah ke lautan yang luas. Untuk kelompok homogen terdapat di desa-desa sekitar daerah aliran sungai (DAS) Sungai Asahan, menggunakan alat tangkap ikan yang sederhana, ukuran kapal dan kekuatan mesin yang digunakan lebih kecil sehingga produktivitas dan hasil tangkap ikan juga terbatas. Nelayan masih menggantungkan hidupnya pada ketersediaan ikan di alam, perubahan baik cuaca maupun musim menjadi pelengkap permasalahan nelayan dalam mendapatkan ikan. Keterbatasan akses permodalan, kesederhanaan alat tangkap dan penguasaan teknologi budidaya pengelolaan hasil tangkap dilakukan sederhana, jauh dari pusat pasar mengakibatkan rendahnya pendapatan sehingga kehidupan nelayan di Kota Tanjungbalai identik dengan masyarakat miskin. Dalam memenuhi kebutuhan hidupnya masih jauh dari harapan hidup yang berkesejahteraan.

Kehidupan Nelayan: Kelompok nelayan dapat dibagi dalam berbagai kriteria, yaitu: *Subsistence fishers* atau nelayan subsisten yaitu nelayan penangkap ikan untuk memenuhi kebutuhan sendiri. *Aboriginal fishers* atau nelayan asli yaitu disamping mencari ikan untuk kebutuhan sendiri juga melakukan aktivitas secara komersial dalam skala kecil. *Recreational/sport fishers* yaitu orang-orang yang mencari ikan sekedar untuk rekreasi/kesenangan ataupun olahraga. *Commercial fishers* yaitu nelayan yang menangkap ikan untuk tujuan komersial yang dipasarkan baik di pasar domestik maupun pasar ekspor (Charles dalam Balitbangprop Sumatera Utara, 2012).

Kehidupan nelayan yang masih jauh dari kondisi sejahtera dari hari ke hari, terlebih saat menghadapi saingan beroperasinya kapal takrol yang mampu meraup ikan dalam jumlah besar berdampak munculnya ketimpangan keadilan sosial, keniscayaan terlihat dalam kehidupan sehari-hari, para nelayan yang harus berangkat pagi melaut bahkan sampai beberapa hari baru pulang, dengan membawa tangkapan ikan yang terbatas.

D. Penutup

Kesimpulan: Berdasarkan hasil penelitian maka dapat ditarik kesimpulan bahwa nelayan di kota Tanjungbalai dalam mewujudkan kesejahteraan sosial ditempuh melalui usaha kelautan yaitu dengan menjadikan usaha kerang sebagai andalan, dan dilakukan terkordinir sebagai wujud kesetiakawanan sosial, tempat untuk kegiatan pengolahan kerang disebut Rumah Kerang atau gudang penangkapan kerang. Gudang penangkapan kerang dikelola nelayan dengan prinsip koperasi merupakan bentuk kearifan lokal yang mendukung keberadaan usaha nelayan dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Dengan adanya gudang penangkapan kerang ini diharapkan dapat menjadikan instrumen dalam mewujudkan penghidupan bagi nelayan yang sejahtera. Keberadaan tempat tersebut menjadi tempat usaha ekonomi sekaligus tempat transit dan tempat pelepas dahaga bagi nelayan tatkala kondisi alam kurang bersahabat, dan menjadi alternatif pilihan untuk dapat menjadi penyangga ekonomi keluarga. Hal ini merupakan proses diversifikasi terhadap jenis pekerjaan bagi para nelayan, sehingga menciptakan pekerjaan. Di gudang kerang juga tersedia kapal yang dapat dimanfaatkan dengan sistem bagi hasil. Gudang kerang sebagai tempat pengelolaan sumber laut menjadi dasar terhadap aktivitas ekonomi, dan memberi alternatif usaha bagi para nelayan dalam usaha penangkapan kerang. Selain itu, dalam upaya merajut harmoni kesejahteraan nelayan, gudang /rumah kerang memberi mata pencaharian penghasilan, dan berpengaruh terhadap pengelolaan teknologi dan peralatan yang

dibutuhkan, karena selama ini nelayan masih dihadapkan pada keterbatasan pemilikan kapal dan terhadap dukungan teknologi dan peralatan yang digunakannya. Dari sepenggal uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa nelayan di Tanjungbalai memiliki dinamika kehidupan yang sangat dipengaruhi oleh cuaca dan iklim. Iklim dan cuaca yang selalu berubah sehingga menyebabkan ketidakpastian bagi nelayan kecil untuk mendapatkan rezeki. Namun nelayan di Tanjungbalai memiliki semangat pantang menyerah tanpa kenal rasa lelah.

Dinamika kehidupan nelayan terutama di Kota Tanjungbalai memberikan makna bahwa usaha di dalam peningkatan kesejahteraan sosial bagi masyarakat nelayan adalah terpenuhinya kebutuhan hidup dalam setiap waktu dan berkelanjutan, memiliki kepastian di dalam pekerjaan mencari ikan dengan ketersediaannya di alam, mendapatkan peralatan teknologi penangkapan yang ramah terhadap ekosistem laut sehingga selalu terjaga kelestariannya. Jaminan kehidupan melalui pemberian jaminan pekerjaan bagi para nelayan dan mengusahakan dengan diversifikasi perlengkapan dalam melaut secara komprehensif dan memberikan kesejahteraan. Hal ini dapat diartikan bahwa sasaran garap terhadap komunitas nelayan yang ada di Tanjungbalai adalah mengupayakan bentuk pemberdayaan kapital lokal berdimensi sumber daya manusia dan ekonomi, sarana dan prasarana serta proses integrasi sosial dalam pemberdayaan komunitas nelayan melalui pelembagaan pranata sosial lokal dapat tercapai dalam arti terwujud kerjasama, toleransi, solidaritas dan kebersamaan dalam menghadapi kesulitan, salah satunya di wujudkan melalui koperasi di rumah/gudang kerang. Munculnya industri kreatif dengan memanfaatkan limbah kerang sebagai bahan kerajinan setidaknya dapat memberikan penghasilan/usaha kesejahteraan sosial terutama bagi ibu-ibu dalam menambah pendapatan. Di sisi lain usaha kesejahteraan bagi para nelayan kecil yang berorientasi ekonomis yaitu dengan menjadi buruh bangunan proyek tertentu.

Rekomendasi: Pemerintah daerah agar turut memantau ketertiban aturan dan larangan yang tidak diizinkan terkait aturan penangkapan ikan, sehingga kegiatan bisa berjalan baik, seperti realita larangan mengambil ikan dengan menggunakan kapal patrol pukat harimau, menggunakan alat peledak yang merugikan nelayan tradisional dan kerusakan ekosistem laut. Penangkapan ikan menggunakan bom ikan akan memusnahkan ekosistem laut terutama bagi terumbu karang, dan ikan-ikan kecil yang masih dimungkinkan untuk berkembang lebih besar dan layak untuk konsumsi akan mati. Pemerintah daerah dapat membantu memberantas pungli yang dilakukan oleh oknum yang tidak bertanggungjawab, dan dapat melindungi nelayan agar tidak terjerat utang dari para rentenir yang memberikan modal dalam penangkapan ikan namun harus dibayar dengan cara memberikan hasil tangkapannya dengan harga yang murah, pemerintah perlu melakukan penertiban/kejelasan dan perluasan zona penangkapan ikan. Kejelasan zona (daerah tangkapan) rupanya masih menjadi permasalahan hingga saat ini. Oleh karena itu, perlu ada regulasi dari pemerintah mengenai zonasi didalam pembagian pencarian ikan bagi perahu kecil dan perahu besar dalam menangkap ikan di laut. Sehingga dengan diberlakukannya zonasi penangkapan ikan yang jelas dan baik akan memberikan rasa keadilan terutama bagi nelayan yang memiliki keterbatasan modal dan alat.

Nelayan Tanjungbalai perlu mendapat bimbingan dan sosialisasi mengenai undang-undang kelautan, serta mendapat pemberdayaan budi daya kerang; bimbingan dan sosialisasi akan memberikan manfaat bagi para nelayan dalam membangun kesadaran hukum akan pentingnya menjaga ekosistem laut, khususnya yang ada di wilayah Tanjungbalai agar tetap lestari. Perlu dibangun sentra perikanan khususnya dalam bentuk pengalengan kerang, perlu ada fasilitasi pemberdayaan bagi para nelayan untuk alternatif pekerjaan seperti pembuatan kerajinan yang berasal dari kerang. Budidaya ikan didalam keramba sehingga dapat menjadi sumber penghasilan alternatif bagi nelayan kecil. Kegiatan-kegiatan

ini diharapkan dapat memberikan lapangan pekerjaan tetap dan mampu memberikan kesejahteraan bagi para nelayan.

Pustaka Acuan

- Balitbang Provinsi Sumatera Utara (2012). *Kajian perspektif dan aspirasi Keluarga Nelayan Terhadap Kesejahteraan Sosial di Sumatra Utar*. Medan
- Heru Nugroho (2000). *Negara Pasar dan keadilan Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Irawan , Suharto (1995). *Metode Penelitian Sosial,Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Kusnadi (2003). *Akar kemiskinan Nelayan*. Yogyakarta: LKiS.
- Mulyadi (2007). *Ekonomi Kelautan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Nasution Arif (2005). *Isu-isu Kelautan dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Orin Basuki (2003). *Profil Daerah Kabupaten dan Kota*. Jakarta: Kompas.
- Robert Siburian (2013). *Nelayan dan Perburuan Paus di Desa Lamalera : Antara Mempertahankan Tradisi dan Upaya Konservasi Laut Sawu*. Yogyakarta:Jurnal Kesejahteraan Sosial Yogyakarta B2P3KS
- Sugiyono (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan RD*. Bandung: Alfabeta
- Suparjan dan Hempri Suyatna (2003). *Pengembangan Masyarakat dari Pembangunan Sampai pemberdayaan*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Udiati Trilaksmi (2010). *Pemberdayaan Kapital Lokal dalam Mengatasi Kemiskinan Nelayan Tradisional*. Yogyakarta: Jurnal Kesejahteraan Sosial B2P3KS.
- Ulumuddin, Ihya (2009). *Duapuluh Persen Nelayan Sumut Tidak Melaut*. Analisa.analisadaily
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 *Kesejahteraan Sosial*

Footnotes

- ¹<http://meliriklagu.com/ibu-sud-pelaut.html> diakses pada tanggal 24 Februari 2014
- ² <http://laely-widjajati.blogspot.com/2010/01/perangkap-mata-rantai-kemiskinan.html>
- ³<http://japesda.org/press-releases/120-haruskah-nelayan-tradisional-terus-terpinggirkan-.html>

Peran Pekerja Sosial dalam Memberi Pelayanan Lanjut Usia

The Role of Social Workers in Giving Service to Elders

Siti Aminatun dan Chulaifah

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS),
Jl. Kesejahteraan Sosial No. 1, Nitipuran Yogyakarta (0274) 377265, Fax (0274) 373530.
E-mail<aminatunsiti57@yahoo.com> HP +6281915535660. <hani-hs@rocketmail.com>

Diterima 25 September 2014, direvisi 28 November 2014, disetujui 9 Februari 2015.

Abstract

This research is meant to describe the role of social workers in giving service to elders. The negligence that suffered by elder needs attention because of his or her backwardness and empowerment to fulfill their living needs. A place to live is a basic need of elders that should be fulfilled to assure their living welfare so that elder can enjoy his or her old days in safety and peace living condition. Neglected elder who does not have a house to live and no one willing to give him or hersocial service, his or her condition will become worse. Social workers are needed to minimize his or her negligence. Research location determined purposively at Panti Wreda Budi Dharma (Social Institution), based on the consideration that this institution has committed social workers in giving service to elders. Data are gathered through interview, observation, and documentary analyses. The informants consisted elders, institutional managements, social workers, who give services to elders. Data are analyzed through qualitative techniques on the role of social workers giving service to elders. The research shows that social workers at this institution have a significant role in giving services to the elders, with several roles they have done the elders can feel part of the family at the institution, live in peace, welfare, safety, and fulfilled all their living needs and have a place to stay long live. Elders and their families get satisfaction psychologically with services given by social workers and institutional managements. It is recommended that the Ministry of Social Affaris should give attention and support to social workers working at that institution, though they are not social work educated but practically they work as social workers. The support can be manifested to give social workers a chance to participate in social work formal education and training to improve their capacity that will have an impact on their profession relating to humanity.

Keywords: *Role; Social Workers; Elders; Institutional Service*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan tentang peran pekerja sosial dalam memberikan pelayanan terhadap lanjut usia. Keterlantaran yang disandang lanjut usia membutuhkan perhatian karena berbagai kemunduran dan ketidakberdayaan guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Tempat tinggal yang layak merupakan salah satu kebutuhan dasar lanjut usia yang harus dipenuhi guna menjamin kesejahteraan hidupnya agar lanjut usia dapat menikmati hari tuanya dalam suasana yang diliputi rasa aman, terpenuhi kebutuhan hidupnya sehingga lanjut usia dapat menikmati sisa hidupnya dengan tenang. Lanjut usia terlantar yang tidak mempunyai rumah dan tidak ada yang mau memberikan tempat tinggal apabila tidak mendapatkan pelayanan sosial bisa bertambah parah kondisi keterlantarannya, pekerja sosial dibutuhkan untuk meminimalisir keterlantaran. Lokasi penelitian ditentukan secara purposive yaitu Panti Wredha Budhi Dharma dengan pertimbangan di panti ini dalam memberikan pelayanan telah melibatkan pekerja sosial. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi, dan telaah dokumen. Informan terdiri dari lanjut usia, petugas dan pekerja sosial yang memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia, data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif tentang peran pekerja sosial dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pekerja sosial berperan dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia, dengan berbagai peran yang dilakukan menjadikan lanjut usia dapat menerima kondisi dirinya sebagai bagian keluarga besar panti sehingga dapat menikmati hari tuanya dengan tenang dalam suasana sejahtera yang diliputi rasa aman terpenuhi kebutuhan hidupnya serta mendapatkan tempat tinggal yang dapat mereka nikmati sepanjang hidupnya. Lanjut usia beserta kerabatnya mendapatkan kepuasan secara psikologis dengan adanya pelayanan yang diberikan oleh pekerja sosial dan juga seluruh aparat panti. Berdasarkan hasil penelitian tersebut direkomendasikan kepada Kementerian Sosial untuk memberikan perhatian dan dukungan terhadap pekerja sosial di panti karena meskipun tidak berlatar pendidikan pekerjaan sosial namun kenyataannya melaksanakan pekerjaan sosial dalam tugasnya. Dukungan dapat dilakukan dengan memberikan kesempatan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan kepada pekerja sosial guna

meningkatkan kapasitasnya yang akan berdampak dalam menjalankan tugasnya sebagai pekerja sosial yang erat kaitannya dengan nilai kemanusiaan.

Kata kunci: Peran Pekerja Sosial; Pelayanan Panti; Lanjut Usia

A. Pendahuluan

Bertambahnya lanjut usia di Indonesia tidak terlepas dari perhatian pemerintah yang secara umum dapat dilihat dari pelaksanaan pembangunan nasional yang mempunyai tujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Hasil pembangunan tersebut berdampak pada kondisi sosial masyarakat yang makin membaik yang ditandai dengan meningkatnya usia harapan hidup (UHH) penduduk. Peningkatan lanjut usia secara nasional menurut Badan Pusat Statistik menunjukkan angka yang terus bertambah jumlahnya. Penduduk lanjut usia dari total jumlah penduduk Indonesia pada tahun 1971 berjumlah 5.306.874 jiwa (4,5 persen), 1990 menjadi 11.277.557 jiwa (6,3 persen), dan pada tahun 2011 mencapai 18.270.000 jiwa (7,58 persen), dan diprediksi pada tahun 2020 akan mencapai 28.822.879 jiwa (11,34 persen). Peningkatan jumlah penduduk lanjut usia di satu sisi menggembirakan karena banyak pengalaman yang telah diperoleh dalam kehidupannya dapat diberikan kepada generasi penerusnya. Namun, di sisi lain akan membawa konsekuensi timbulnya berbagai masalah yang berkaitan dengan kondisi yang dialami oleh para lanjut usia seperti masalah kesehatan, psikologi, sosial, dan ekonomi. Sebab, seseorang yang telah memasuki usia lanjut akan menampilkan kecenderungan menurunnya kemampuan fisik dan mental, keterbatasan berinteraksi sosial, dan menurunnya produktifitas kerja yang dapat mengakibatkan berkurangnya penghasilan. Hal ini akan menjadikan lanjut usia lebih tergantung pada pihak lain, dan ketergantungan tersebut tentunya memerlukan suatu kebutuhan yaitu pelayanan sosial. Kondisi lanjut usia yang secara langsung telah banyak berjasa terhadap keluarganya, maka keberadaannya dengan segala kondisinya akan tetap mendapatkan posisi yang sangat dihormati

oleh anak keturunannya. Namun apabila keluarganya tidak dapat memberikan pelayanan sosial sebagaimana mestinya yang disebabkan oleh berbagai keterbatasan seperti kondisi ekonomi keluarganya yang tidak berkemampuan memberikan pelayanan sosial yang dibutuhkan lanjut usia sesuai dengan kebutuhan lanjut usia, maka lanjut usia akan menghadapi keterlantaran.

Lanjut usia dalam menjalani sisa kehidupan dapat dikatakan sangat bergantung dengan lingkungan sosialnya. Bagi lanjut usia yang beruntung akan dapat menjalani kehidupan secara bahagia, normal dan ideal, serta hangat di lingkungan keluarga bersama anak dan cucunya. Namun tidak semua lanjut usia mempunyai kesempatan menjalani kehidupan di tengah keluarganya, hal ini disebabkan lanjut usia tersebut tidak mempunyai anak atau anak-anaknya bertempat tinggal di luar kota, ataupun karena ketidakcocokan dengan anak atau menantunya, sehingga lanjut usia tersebut dapat mengalami keterlantaran dan dapat dikategorikan sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial. Menurut Undang-undang Nomor 13 tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia dinyatakan bahwa, lanjut usia adalah seseorang yang mencapai usia 60 tahun ke atas. Berdasarkan data dari Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Kementerian Sosial RI tahun 2011 tercatat sebanyak 1.653 lanjut usia yang mengalami keterlantaran di Kota Yogyakarta.

Kecenderungan bertambahnya lanjut usia membutuhkan perhatian khusus, hal ini disebabkan lanjut usia yang dari tahun ke tahun akan bertambah kemundurannya baik secara fisik, sosial, ekonomi, dan secara psikologis. Permasalahan keterlantaran lanjut usia menjadi tanggung jawab keluarga, masyarakat, dan juga pemerintah. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi lanjut usia terlantar adalah dengan

memberikan tempat tinggal yang layak dan menjamin pemenuhan kebutuhan dasar hidup lanjut usia terlantar tersebut, sehingga mereka dapat mempertahankan taraf kesejahteraannya. Undang Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan yang tertuang dalam pasal 28, bahwa: “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”. Hal ini ditindaklanjuti dengan adanya Undang-undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia yang menyebutkan bahwa “Pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan dan perlindungan sosial bagi lanjut usia agar mereka dapat mewujudkan dan menikmati taraf hidup yang wajar”. Perserikatan Bangsa-bangsa juga memberikan perhatian dan kepedulian sosial terhadap keberadaan lanjut usia, secara internasional lanjut usia mendapatkan penghargaan seperti yang tertuang dalam *International Plan of Action on Aging (Vienna Plan)* dengan resolusi No. 37/51 tahun 1982. United Nations Principles for Older Persons dengan resolusi No. 46/91, *United Nations Resolutions* No. 045/206 tahun 1991 menetapkan tanggal 1 Oktober sebagai Hari Lanjut Usia Sedunia.

Dasar untuk memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia menjadi tanggung jawab Negara untuk memelihara dan memberikan pelayanan sosial sesuai kebutuhan orang lanjut usia tersebut, dengan tanggung jawab sosial menimbulkan keinginan untuk mengusahakan kebahagiaan hidup bagi mereka yang menyandang keterlantaran. Lanjut usia adalah warga masyarakat yang juga mempunyai hak untuk hidup sesuai dengan sifat dan kondisi mereka agar mereka tidak merasa tertekan atau terbuang. Salah satu hal yang banyak menentukan kebahagiaan seseorang adalah masalah tempat tinggal, tempat tinggal yang menyenangkan dapat mendukung kesehatan fisik dan mental yang dapat mengkondisikan lanjut usia hidup dengan aman dan nyaman serta tidak merepotkan lingkungan sosialnya. Oleh karena itu berbagai permasalahan yang disandang lanjut usia pada saat ini telah mendapatkan jawabannya yaitu

keberadaan panti yang diperuntukkan bagi lanjut usia yang mengalami keterlantaran dan tidak mempunyai tempat tinggal sendiri, yaitu Panti Werdha.

Didirikannya panti yang khusus diperuntukkan bagi lanjut usia yang mengalami keterlantaran ini bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan sosial lanjut usia agar mereka dapat menikmati hari tuanya dalam suasana sejahtera yang diliputi rasa aman, terpenuhi kebutuhan fisik, psikis, dan sosialnya, sehingga mereka dapat menikmati sisa hidupnya dengan tenang. Keberadaan panti bagi lanjut usia yang mengalami keterlantaran benar-benar diharapkan, hal ini seiring dengan semakin meningkatnya jumlah lanjut usia terlantar yang membutuhkan tempat tinggal dan kebutuhan pelayanan sosial yang tidak diperoleh dari keluarganya. Pelayanan sosial melalui panti bagi lanjut usia yang mengalami keterlantaran tentu saja didasarkan dengan latar belakang pekerjaan sosial. Oleh sebab itu, keberhasilan pelayanan sosial bagi lanjut usia, salah satunya adalah karena adanya sentuhan profesional para pekerja sosial. Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka penelitian tentang peran pekerja sosial dalam memberikan pelayanan terhadap lanjut usia dilakukan. Rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimanakah peran pekerja sosial dalam memberikan pelayanan terhadap lanjut usia? Adapun tujuan penelitian yaitu untuk mengetahui peran pekerja sosial dalam memberikan pelayanan terhadap terhadap lanjut usia. Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat sebagai masukan bagi pengambil kebijakan yang berhubungan dengan pelayanan lanjut usia dalam panti. Disamping itu, juga bermanfaat dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan tentang pelayanan bagi lanjut usia terlantar.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan pendekatan kualitatif guna mengkaji secara mendalam mengenai peran pekerja sosial dalam memberikan pelayanan terhadap lanjut usia. Lokasi penelitian ditentukan secara purposive, di Panti

Wredha Budhi Dharma Yogyakarta, dengan pertimbangan bahwa panti ini merupakan tempat pelayanan sosial bagi orang lanjut usia terlantar di kota Yogyakarta. Informan adalah lanjut usia penghuni panti, keluarga lanjut usia, petugas dan pekerja sosial yang memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, dan observasi dilakukan untuk mengamati secara langsung mengenai pelayanan sosial yang dilakukan oleh petugas dan pekerja sosial. Dengan pengamatan, peneliti dapat mengamati sendiri perilaku dan kejadian yang sebenarnya, dan memungkinkan memahami berbagai situasi yang dihadapi oleh petugas dan pekerja sosial dalam memberi pelayanan terhadap lanjut usia. Pengamatan yang dilakukan merupakan salah satu cara untuk mengecek kebenaran suatu data yang tidak dapat digali melalui komunikasi. Dengan pengamatan juga memungkinkan peneliti untuk mencatat sejumlah peristiwa yang berhubungan dengan peran pekerja sosial dalam memberi pelayanan. Data juga dikumpulkan melalui pemanfaatan dokumen yang terkait dengan pelayanan sosial terhadap lanjut usia di panti. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dalam bentuk narasi.

C. Hasil dan Pembahasan (Peran Pekerja Sosial dalam Pelayanan Lanjut Usia)

Pelayanan sosial terhadap lanjut usia terlantar yang merupakan tanggung jawab Negara diupayakan dengan mendirikan panti sebagai tempat tinggal bagi lanjut usia yang termasuk dalam kategori terlantar. Dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia terlantar di dalam panti dengan mendasarkan pada pekerjaan sosial yang menjadi dasar dalam memberikan pelayanan sosial. Menurut Holil Sulaiman dalam (Edi Suharto, 2011:3) dilihat dari akar katanya merupakan suatu pekerjaan/tindakan/perbuatan kemanusiaan (*philanthropy*), pekerjaan amal. Pekerjaan sosial juga merupakan cerminan hakikat manusia sebagai makhluk sosial yang memiliki rasa kasih sayang, empati dan semangat saling menolong di antara sesamanya yang

didorong oleh ajaran agama dengan landasan rasa kasih sayang terhadap sesama yang diperkuat oleh keyakinan agama yang dianut. Adapun pekerjaan sosial menurut Siti Napsiyah dalam Edi Suharto (2011:86) yaitu pemberian bantuan untuk penyelesaian masalah, pemberdayaan dan mendorong perubahan sosial dan interaksi manusia serta lingkungannya pada tingkat individu, keluarga, kelompok, dan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Pekerjaan sosial mendasarkan intervensinya pada teori perilaku manusia dan lingkungan sosial serta prinsip hak asasi manusia dan keadilan dengan memperhatikan faktor budaya masyarakat Indonesia. Pemerintah dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia terlantar berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara kesejahteraan merupakan system yang memberi peran kepada negara untuk pro aktif dan responsive dalam memberikan pelayanan sosial kepada warganya (Edi Suharto, 2011:13). Pemerintah telah mengambil tindakan untuk mengatasi masalah sosial bagi lanjut usia yang mengalami keterlantaran dan hambatan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Peran Negara terbukti dengan adanya pelayanan sosial bagi lanjut usia terlantar melalui system panti yang telah dilaksanakan di kota Yogyakarta sejak tahun 1952, semula berlokasi di jalan Solo (Urip Sumoharjo) nomor 63 (sekarang hotel Sri Manganti) dengan nama Panti Jompo Budhi Dharma. Saat itu panti masih bersifat umum dan dapat menerima hampir semua penyandang masalah sosial mulai dari anak jalanan, gelandangan, pengemis, tuna susila, tuna wisma dan lanjut usia terlantar. Setelah berjalan 15 tahun tepatnya tanggal 15 Agustus 1967 pemerintah memisahkan penghuni panti menurut kelompoknya. Khusus untuk lanjut usia terlantar ditempatkan di kampung Tegalgendu, Kelurahan Prenggan, Kecamatan Kotagede Kota Yogyakarta Daerah Istimewa Yogyakarta dengan nama Panti Wredha Budhi Dharma (PWBD) dengan status menyewa. Tahun 1977 keberadaan panti dipindah lagi ke areal resmi milik Pemerintah Kota Yogyakarta seluas 7.000m², yakni

Ponggalan UH VII/203 RT 14 RW 05 Kelurahan Giwangan, Kecamatan Umbulharjo Kota Yogyakarta, Telpn (0274) 385517 kode pos 55163. Status kelembagaan Panti merupakan salah satu Unit Pelaksana Teknis dari Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) Kota Yogyakarta. Kapasitas panti 60 orang. Lanjut usia penghuni panti per Januari 2014 berjumlah 53 orang yang terdiri dari 22 orang laki-laki, 31 orang perempuan. Penghuni panti yang telah tinggal di atas 10 tahun berjumlah 11 orang, antara 5 tahun – 10 tahun 21 orang, dan di bawah 5 tahun berjumlah 21 orang. Sasaran penerima pelayanan panti yaitu lanjut usia berumur 60 tahun ke atas dalam kondisi terlantar dan berdomisili di Kota Yogyakarta, diutamakan mereka yang mempunyai KTP Kota Yogyakarta, yang disertai keterangan tidak mampu dari RT/RW dan dilegalisir oleh Kelurahan. Selain itu, sehat jasmani dan rohani serta tidak berpenyakit menular yang dinyatakan oleh dokter puskesmas setempat, mandiri dalam arti masih mampu mengurus diri sendiri untuk memenuhi aktifitas minimal sehari-hari berupa makan, minum, dan ibadah, bersedia tinggal di panti dan menerima pelayanan dengan mematuhi aturan yang ada, ada penanggungjawabnya, mengisi blangko permohonan beserta lampirannya. Namun demikian, ada juga penghuni yang berasal dari penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Yogyakarta karena menggelandang di jalanan dan tidak mempunyai keluarga dan identitas yang jelas.

Pemberian pelayanan sosial terhadap lanjut usia terlantar sejalan dengan tugas dan kewajiban aparat panti yaitu memberikan pelayanan yang tulus dan prima kepada klien yang benar-benar memerlukan bantuan dan memang wajib untuk dibantu. Menurut Immanuel Kant dalam Agus Suradika (2005:13) seorang filosof dalam etika deontology menekankan secara singkat pandangannya dalam tiga prinsip yaitu: pertama supaya suatu tindakan punya nilai moral/etis maka tindakan itu harus dijalankan berdasarkan kewajiban. Kedua nilai moral dari tindakan itu tidak tergantung pada tercapainya tujuan dan tindakan

itu melainkan hanya tergantung pada kemauan baik yang mendorong seseorang untuk melakukan tindakan itu. Ketiga sebagai konsekuensi dari kedua prinsip di atas, kewajiban adalah hal yang niscaya dan tindakan yang dilaksanakan berdasarkan hormat kepada hukum. Immanuel Kant menyatakan bahwa semua perintah dan norma moral adalah perintah tak bersyarat, yang harus dilaksanakan tanpa mempedulikan akibatnya. Tetapi Immanuel Kant menolak kalau orang melaksanakan perintah itu karena diperintahkan (heteromoni), melainkan menghendaki agar orang melaksanakan perintah itu karena memang dia sendiri mempunyai motivasi, niat atau kemauan baik untuk melaksanakan perintah itu (otonomi). Pemerintah dalam memberikan pelayanan sosial dilaksanakan dengan sungguh-sungguh melalui aparatnya yang ditugaskan di lembaga panti yang memberikan pelayanan sosial bagi lanjut usia terlantar ini dengan berdasarkan pada nilai moral/etis sesuai dengan tugas yang diemban.

Dalam memberikan pelayanan sosial diselenggarakan dengan tujuan pendirian panti yaitu untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi lanjut usia karena sesuatu dan beberapa hal harus mendapatkan pelayanan di dalam panti sosial berupa kebutuhan jasmani dan rohani serta sosial dengan baik, sehingga mendapatkan kesejahteraan dan ketenteraman hidup secara lahir dan batin. Panti Werdha Budhi Dharma mempunyai visi yaitu terselenggaranya usaha pelayanan kesejahteraan sosial bagi lanjut usia yang memungkinkan mereka dapat menjalani hari tuanya dengan diliputi rasa kenyamanan serta ketenteraman lahir dan batin. Adapun misi yang diemban yaitu: Pertama, meningkatkan kualitas pelayanan lanjut usia, meliputi: kesejahteraan fisik, sosial, mental dan spiritual, pengetahuan dan keterampilan, jaminan sosial dan kehidupan, jaminan perlindungan hukum. Kedua, meningkatkan kesadaran dalam beribadah dan memelihara kesehatan, kebersihan diri dan lingkungan. Ketiga, meningkatkan kualitas sarana dan prasarana sesuai dengan kebutuhan lanjut usia. Guna mewujudkan kesejahteraan

lanjut usia dibuat jadwal kegiatan rutin, pada hari Senin pukul 08.00-10.00 diadakan pengajian di musholla Miftakhul Jannah khusus untuk para lanjut usia penghuni panti, sedangkan pada hari Kamis jam yang sama dengan mengundang warga sekitar panti. Hari Rabu kegiatan musik menggunakan alat musik electon, hari Jumat kerja bakti dan hari Sabtu senam lanjut usia. Untuk hari Minggu acara bebas, artinya lanjut usia bisa melakukan kegiatan sesuai dengan keinginannya tetapi tetap di lingkungan panti.

Jenis pelayanan sosial minimal lembaga kesejahteraan sosial bagi lanjut usia (Adi Fahrudin, 2013: 3) adalah pemenuhan kebutuhan dasar, pelayanan bimbingan agama, pelayanan penjangkauan, pelayanan pengasuhan, pelayanan rekreasi dan hobi, pelayanan sosial dan psikososial, pelayanan untuk penambahan penghasilan, pelayanan transportasi, pelayanan di dalam rumah, pengawasan dalam asrama, perlindungan dan advokasi serta pelayanan nutrisi dan kesehatan. Dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia hendaknya memperhatikan prinsip kelembagaan sosial lanjut usia yaitu sesuai dengan sistem nilai yang berlaku (kemanusiaan, kepedulian, dan keagamaan); tidak mencari keuntungan, non partisan, dan independen; dilaksanakan dalam prosedur formal dan non formal; berlandaskan kepada kebutuhan, hak, kewajiban dan permasalahan lanjut usia; dan dapat dipertanggungjawabkan. Adapun sarana yang dibutuhkan yaitu ruang kantor, ruang perawatan, dapur, dan asrama, sedangkan pra sarana yang dibutuhkan yaitu transportasi, alat bantu (tongkat, kursi roda), ambulans, alat hiburan dan rekreasi, perpustakaan, dan fasilitas pemakaman. Pemberian pelayanan sosial terhadap lanjut usia terlantar yang dilaksanakan di panti yang dikelola oleh pemerintah kota Yogyakarta ini mendasarkan kepada prinsip-prinsip pelayanan sosial terhadap lanjut usia. Pelayanan sosial yang diberikan sesuai dengan system nilai yang berlaku, memperhatikan kebutuhannya dan memperlakukan lanjut usia sebagai manusia yang bermartabat dan dihormati, dan penerimaan lanjut usia secara total sebagaimana adanya.

Pelaksanaan pelayanan sosial lanjut usia di Panti Wredha Budhi Dharma dengan tahapan kegiatan/proses yaitu setelah dinyatakan memenuhi syarat sebagai penghuni panti, maka lanjut usia tersebut akan ditunjukkan fasilitas kamar yang akan ditempati, sosialisasi terhadap lingkungan panti, registrasi untuk dicatat dalam daftar penghuni panti, asesmen dan rencana program penanganan. Adapun aspek-aspek pelayanan yang diberikan yaitu: Pertama, pelayanan fisik, bentuk pelayanan yang diberikan berupa pengasramaan (pemberian tempat tinggal), pemenuhan kebutuhan makan dan minum, serta olah raga/senam sesuai kemampuan. Kedua, pelayanan psikologi konsultasi dan terapi baik secara individual maupun kelompok. Ketiga, pelayanan mental dan spiritual meliputi bimbingan rohani sesuai agama yang dianut bagi yang beragama Islam dengan melakukan shalat berjamaah dan membaca Al Quran bagi yang bisa, dan bagi yang beragama Kristen/Katolik melakukan kebaktian. Keempat, pelayanan keterampilan untuk mengisi waktu luang. Kelima, pelayanan kesehatan dengan memberikan pemeriksaan rutin setiap bulan dua kali, bekerja sama dengan pihak puskesmas Umbulharjo dan pemberian obat-obatan sesuai kebutuhan lanjut usia. Apabila kondisi lanjut usia harus dirawat, maka akan dirujuk ke rumah sakit. Keenam, pelayanan pendampingan dalam kehidupan kesehariannya. Ketujuh, pelayanan rekreasi dengan bentuk wisata ke luar panti yang dilakukan satu tahun sekali ataupun melihat siaran televisi; Kedelapan, pelayanan pemakaman meliputi perawatan jenazah sampai dikuburkan. Dengan demikian tahapan kegiatan pemberian pelayanan sosial yang telah diberikan kepada lanjut usia terlantar di dalam panti ini secara praktis telah memenuhi standar pelayanan minimal yang harus ada sebagai lembaga kesejahteraan sosial bagi lanjut usia.

Pelaksana kegiatan dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia dalam panti adalah seluruh petugas sesuai dengan tanggung jawabnya masing-masing. Kepala panti mempunyai tugas dan tanggung jawab atas penyelenggaraan/pelaksanaan proses pelayanan

terhadap lanjut usia di panti. Tiga orang bagian tata usaha mempunyai tugas dan tanggung jawab atas segala sesuatu yang berhubungan dengan administrasi dan kepegawaian. Tiga pekerja sosial mempunyai tugas dan tanggung jawab mengenai tugas-tugas yang berhubungan dengan pekerjaan sosial. Delapan perawat atau lebih familiar dengan sebutan pramurukti, mempunyai tugas dan tanggung jawab yang berhubungan dengan kesehatan lanjut usia. Tiga petugas dapur, mempunyai tugas dan tanggung jawab menyediakan pemenuhan kebutuhan makan dan minum. Dua orang petugas kebersihan, mempunyai tugas dan tanggung jawab mengenai kebersihan lingkungan panti termasuk kamar tidur dan kamar mandi lanjut usia. Enam orang petugas satuan pengamanan (satpam), mempunyai tugas dan tanggung jawab berkenaan dengan keamanan lingkungan panti.

Sarana dan prasarana Panti Wredha Budhi Dharma meliputi ruang kantor 1 unit, fasilitas pengasramaan bagi lanjut usia terdiri dari enam blok, bangunan tiap blok terdiri dari 4 kamar dan tiap kamar dihuni dua orang lanjut usia sesama jenis. Satu blok bangunan merupakan ruang isolasi yang berkapasitas empat tempat tidur yang diperuntukkan bagi lanjut usia yang sudah tidak dapat melayani diri sendiri, atau yang sudah tidak bisa meninggalkan tempat tidur dan segala keperluan hidupnya dilayani di tempat tidur oleh peramurukti. Aula pertemuan yang dapat dimanfaatkan untuk keperluan bersama seluruh penghuni panti, terutama apabila ada tamu yang ingin bertemu dengan semua lanjut usia, maka akan dikumpulkan di ruang pertemuan tersebut. Musholla yang bernama Miftakhul Jannah untuk tempat ibadah sholat penghuni panti dan terbuka juga bagi masyarakat sekitar panti. Rumah dinas, dapur, gudang, pos satpam, tensi meter, stetoskop, timbangan badan dan mikrotua (pengukur tinggi badan), obat-obatan, dan peralatan medis lainnya yang termasuk dalam pertolongan pertama apabila terjadi kecelakaan. Prasarana mobilitas sebagai penunjang pelayanan berupa kendaraan roda empat satu buah, kendaraan roda dua/sepeda motor empat buah, dan prasarana

hiburan berupa peralatan musik electone.

Lanjut usia penghuni panti mendapatkan pakaian baru dan sandal satu tahun sekali. Untuk mencuci pakaian dilakukan sendiri oleh lanjut usia bila masih mampu, namun bila sudah tidak mampu mencuci sendiri akan dilakukan oleh pramurukti. Setiap lanjut usia juga mendapatkan uang saku Rp 20.000,- yang diberikan satu bulan sekali. Pemberian uang saku merupakan hak lanjut usia dan merupakan salah satu hal yang menyenangkan. Mengenai penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada lanjut usia, tetapi tetap diarahkan untuk tidak dihabiskan, atau sedikit disisakan untuk ditabung sebagai pegangan, karena kebutuhan hidupnya sudah dipenuhi panti. Pemberian makan setiap harinya sebanyak 3 kali, dan pada pukul 10.00 pagi diberikan makanan ringan, serta pada hari Senin dan Kamis ditambah dengan minuman susu. Peralatan mandi seperti shampoo, sikat gigi pasta gigi dan sabun mandi diberikan satu bulan sekali, sedangkan pemberian gula dan teh satu bulan dua kali. Pembuatan teh hangat bisa dilakukan sesuai kemauan lanjut usia, dan untuk air panasnya tiap pagi dan sore, bisa diambil di dapur.

Untuk berkegiatan secara ekonomi produktif dan keterampilan dalam mengisi waktu luang dijadwalkan setiap hari Selasa, yakni keterampilan membuat sulak dari raffia, menyulam taplak meja dari benang wol, hiasan bunga dari daun lontar, dan membuat keranjang dari rotan. Bagi lanjut usia yang masih potensial dan mempunyai hobi memelihara hewan ternak diarahkan untuk beternak mentok/itik yang jumlahnya 30 ekor. Apabila mentok/itik sudah besar akan dijual, dan hasil penjualan dibagi rata semua lanjut usia penghuni panti untuk menambah uang saku. Disamping itu, penambahan uang saku juga dapat diperoleh dari para tamu yang berkunjung ke panti yang memberi uang sebagai tanda kasih. Tanda kasih tersebut selain berupa uang juga berupa bahan mentah, makanan siap saji, bahkan ada yang memberikan pakaian. Anjang kasih dari masyarakat tersebut menunjukkan peningkatan tajam pada saat bulan suci romadhon, mereka yang berkunjung berasal dari perseorangan,

keluarga, kelompok masyarakat, dan lembaga baik swasta maupun pemerintah. Panti Wredha Budhi Dharma memberikan kesempatan bagi siapa saja, artinya pintu selalu terbuka bagi yang ingin berkunjung dengan pemberitahuan sebelumnya ataupun kunjungan langsung tanpa pemberitahuan. Apabila sudah memberitahukan terlebih dahulu, maka lanjut usia akan dipersiapkan untuk menyambut tamu di aula/ruang pertemuan ataupun bisa menyapa satu persatu di kamar masing-masing lanjut usia. Jadwal yang telah disusun sebagai pedoman untuk berkegiatan dalam pelaksanaannya bersifat fleksibel, artinya menyesuaikan, bisa bergeser apabila ada acara insidental, seperti adanya kunjungan. Pemberitahuan adanya perubahan jadwal dapat dilakukan dengan mudah karena lanjut usia selalu berada di tempat dan bersedia mematuhi segala yang diarahkan oleh petugas.

Kebersihan kamar tidur dan kamar mandi lanjut usia sangat diperhatikan, karena disitulah mereka menghabiskan waktu kesehariannya, kebersihan merupakan pangkal kesehatan dengan kondisi bersih merupakan penunjang bagi kehidupan yang diliputi suasana bahagia. Pelayanan yang diberikan panti merupakan pelayanan jangka panjang, karena sampai lanjut usia tersebut meninggal dunia, artinya panti memberikan pelayanan sampai menuju akhirat. Dengan demikian, lanjut usia penghuni panti akan selesai mendapatkan pelayanan sosial apabila lanjut usia tersebut meninggal dunia. Bagi lanjut usia yang meninggal dunia akan menjadi tanggung jawab panti dan akan dimakamkan di tempat pemakaman yang dimiliki panti. Namun bagi lanjut usia yang masih mempunyai keluarga atau dari lingkungan tempat tinggal lanjut usia berasal yaitu RT/RW menghendaki untuk mengurus jenazahnya, bisa diambil untuk dimakamkan sendiri, dan pihak panti tetap memberikan penghormatan, mendoakan, dan turut mengantarkan jenazah sampai di tempat peristirahatan terakhir sebagai bentuk tanggung jawab sosial panti.

Kepala panti beserta seluruh petugas panti bersama-sama melaksanakan tugas sesuai de-

ngan tanggung jawabnya masing-masing. Kepala panti membuat laporan pelaksanaan penyelenggaraan operasional panti ditujukan kepada kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta yang merupakan kewajiban yang harus dilakukan oleh Panti Wredha Budhi Dharma sebagai bentuk pertanggungjawaban atas tugas yang diamanahkan untuk memberikan pelayanan terhadap lanjut usia terlantar. Kepala panti bertanggung jawab terhadap semua kegiatan dalam memberikan pelayanan sosial berupa pemenuhan kebutuhan dasar, pelayanan bimbingan agama, rekreasi dan hobi, pelayanan psiko sosial, tempat tinggal/asrama, pelayanan nutrisi dan kesehatan. Semua petugas dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia dengan memperhatikan prinsip kelembagaan sosial lanjut usia yaitu sesuai dengan sistem nilai yang berlaku dan dapat dipertanggungjawabkan artinya sesuai dengan tugas pokoknya dalam pemberian pelayanan terhadap lanjut usia.

Pelayanan terhadap lanjut usia terlantar yang dilakukan oleh pekerja sosial, melalui level mikro yaitu dapat berperan dalam mengidentifikasi secara mendalam mengenai permasalahan dan kebutuhan lanjut usia secara individual seperti assessment, interview, dan konseling. Pada level mezzo dapat bekerja sama dengan kelompok lanjut usia ataupun kelompok organisasi yang memiliki fokus terhadap permasalahan lanjut usia dengan pendekatan sebaya (*peer support*) dan intervensi kelompok (*practice with group*) diantaranya dapat dijadikan sebagai pilihan intervensi bagi pekerja sosial. Sedangkan pada level makro, pekerja sosial dapat mengintegrasikan diri ke dalam badan atau lembaga pemerintahan yang memiliki otoritas untuk menentukan kebijakan yang berpihak kepada lanjut usia. Kegiatan yang dilakukan oleh pekerja sosial tersebut berusaha untuk membantu lanjut usia guna menggapai kondisi kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya. Menurut Eka Septi Kurniawati dalam Edi Suharto (2011:166) sebagai pekerja sosial ketika menghadapi persoalan kepentingan umum, hendaknya keahlian dan profesionalitas menjadi prioritas. Pekerja sosial mengakui dan

mengutamakan hubungan kemanusiaan (*human relationship*), sebagai unsur yang sangat penting dalam proses perubahan sosial. Hubungan kemanusiaan adalah bagian dari proses pertolongan. Pekerja sosial tidak dapat bekerja sendiri untuk menolong orang lain, dibutuhkan hubungan kemanusiaan untuk mendukung proses pertolongan tersebut. Dalam melaksanakan tugas pekerja sosial menekankan pada etika yaitu untuk bertindak secara baik, artinya tindakan yang dilakukan bernilai moral/etis karena tindakan itu dilaksanakan berdasarkan kewajiban.

Tugas dan tanggung jawab yang berhubungan dengan pekerjaan sosial dalam melayani lanjut usia dalam panti dilakukan oleh pekerja sosial. Peranan pekerja sosial menurut J. Marbun dalam (Edi Suharto dkk, 2011: 55) yaitu peranan sebagai perantara (*broker*), peranan sebagai pemungkin (*enabler*), peranan sebagai penghubung (*mediator*), peranan sebagai advokasi (*advocator*), peranan sebagai perunding (*conferee*), peranan sebagai pelindung (*guardian*), peranan sebagai fasilitasi (*facilitator*), peranan sebagai inisiator (*inisiator*), dan peranan sebagai negosiator (*negotiator*). Pekerja sosial yang ada di Panti Wredha Budhi Dharma ini berjumlah 3 orang dengan latar belakang pendidikan strata satu. Meskipun tidak berlatar belakang pendidikan kesejahteraan sosial, namun karena amanah yang diberikan harus melaksanakan tugas sebagai pekerja sosial dengan berlandaskan pada pekerjaan sosial maka secara mandiri ketiga pekerja sosial ini belajar untuk bisa melakukan tugasnya. Tugas yang diamanahkan sebagai pekerja sosial mengharuskan mereka fokus memberikan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia dengan menerapkan/melakukan intervensi terhadap interaksi sosial lanjut usia dalam lingkungan panti. Dalam melaksanakan tugas berpegang/berpedoman dengan asas keadilan sosial dan hak asasi manusia yang dijadikan landasan utama dalam melakukan pekerjaan sosial. Kesempatan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan bagi pekerja sosial untuk meningkatkan kapasitas dalam melaksanakan tugas sebagai pekerja sosial

belum pernah mereka dapatkan. Mereka hanya memperoleh pembekalan pada saat pendidikan dan pelatihan pra tugas sebagai petugas sosial kecamatan yang dimaksudkan agar mereka dapat melaksanakan tugas yang akan dibebankan dan menjadi tanggung jawabnya.

Peningkatan kapasitas diri sebagai pekerja sosial, mereka upayakan secara otodidak belajar sendiri dengan mempelajari dan membaca berbagai literatur tentang pekerjaan sosial yang berhubungan dengan pelayanan terhadap lanjut usia. Pendalaman mengenai tugas dan tanggung jawab, serta peran sebagai pekerja sosial bagi lanjut usia juga mereka lakukan, sehingga dalam melaksanakan peran yang harus diberikan kepada lanjut usia dapat mereka lakukan sesuai kebutuhan lanjut usia. Dalam menjalankan peran sebagai pekerja sosial ditujukan agar lanjut usia dapat menikmati sisa hidupnya dalam suasana yang aman dan nyaman serta sejahtera tenteram lahir dan batin. Sebelum ditugaskan sebagai pekerja sosial di panti, mereka sudah mempunyai pengalaman sebagai petugas sosial kecamatan di Kota Yogyakarta. Dalam menjalankan tugas sebagai petugas sosial kecamatan, mereka sudah terbiasa menangani penyandang masalah kesejahteraan sosial, karena melaksanakan tugas dan peran sebagai pekerja sosial di bidang kesejahteraan sosial. Menurut mereka, alih tugas dari petugas sosial kecamatan menjadi pekerja sosial di panti justru menjadikan mereka lebih fokus, karena hanya lanjut usia terlantar saja yang dilayani. Pekerja sosial di panti ini memberikan dukungan pemecahan masalah dan memberikan solusi untuk meningkatkan kesejahteraan bagi lanjut usia dengan melaksanakan peran sebagai pekerja sosial dengan berlandaskan asas keadilan sosial dan hak asasi manusia. Pekerja sosial yang melaksanakan pekerjaan sosial di panti ini meskipun tidak dapat dikatakan sebagai pekerja sosial profesional karena tidak memiliki pendidikan profesional di bidang kesejahteraan sosial, namun mereka benar-benar melaksanakan tugas dan peran sebagai pekerja sosial yang mampu menjalankan tugas dan peran sebagai pekerja

sosial dalam memberikan pelayanan terhadap lanjut usia.

Pekerja sosial dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia dengan memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan (Dinas Sosial DIY, 2013: 8) yaitu: individualisasi, pernyataan perasaan, keterlibatan emosi secara terkendali, dan akseptasi. Individualisasi, berarti pengakuan terhadap sifat-sifat unik yang dimiliki klien, sebagai hak dasar manusia untuk menjadi diri sendiri yang memiliki perbedaan pribadi. Pernyataan perasaan, yaitu pengakuan akan kebutuhan klien untuk menyatakan perasaan, mendengarkan apa yang disampaikan tanpa mencela, memberikan dorongan jika diperlukan. Keterlibatan emosi secara terkendali dengan memperhatikan kepekaan terhadap klien, pemahaman terhadap makna perasaan klien, pemberian respon secara tepat terhadap perasaan klien. Akseptansi, melihat dan memperlakukan klien apa adanya dengan cara menerima bahwa klien memiliki kelebihan dan kekurangan, menerima perasaan klien baik positif maupun negatif, menerima tingkah laku dan sikap klien baik yang konstruktif maupun destruktif. Pelayanan sosial yang dilakukan oleh pekerja sosial terhadap lanjut usia terlantar dengan memperlakukan sebagai manusia yang bermartabat dan dihormati, dan penerimaan lanjut usia secara total sebagaimana adanya.

Pekerja sosial dalam menjalankan peranan sebagai perantara (*broker*), maka pekerja sosial bertindak di antara lanjut usia terlantar dengan system sumber (panti) yang diperuntukkan bagi lanjut usia terlantar. Pengetahuan yang diperlukan sebagai perantara yaitu pengetahuan tentang sumber pelayanan, dana rehabilitasi dan kualitas petugas. Dalam melaksanakan peranannya sebagai broker, pekerja sosial perlu melakukan assessment yaitu untuk mengetahui jenis kebutuhan, menghubungkan keluarga dengan pelayanan dan system sumber yang ada. Pekerja sosial dalam melaksanakan peranan sebagai perantara dimulai pada saat orang lanjut usia bermaksud mendaftarkan diri untuk bisa mendapatkan kesempatan menerima pelayanan di dalam panti. Peranan sebagai perantara dilakukan oleh peker-

ja sosial dengan melakukan kunjungan langsung ke tempat lanjut usia sesuai alamat dan menemui ketua RT/RW untuk memastikan kebenaran tentang kondisi keterlantarannya. Apabila kondisi lanjut usia memenuhi syarat dalam arti mengalami keterlantaran maka pekerja sosial akan merekomendasikan bahwa lanjut usia tersebut bisa diterima untuk mendapatkan kesempatan sebagai penghuni panti. Pekerja sosial melakukan assessment dengan mewawancarai lanjut usia untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi dan untuk mengetahui berbagai kebutuhan yang harus dipenuhi, serta potensi yang masih dimiliki lanjut usia. Selanjutnya pekerja sosial akan memberikan pembekalan bagi lanjut usia mengenai kesiapan diri untuk menjadi anggota keluarga besar panti. Lanjut usia penghuni panti adalah penyandang masalah kesejahteraan sosial karena keterlantaran yang disandangnya dan memenuhi syarat untuk mendapatkan pelayanan dalam panti. Pekerja sosial menginformasikan bahwa kemauan untuk menjadi penghuni panti berhubungan dengan kemampuan mengambil keputusan yang baik bagi dirinya. Keterlantaran yang melekat dalam diri lanjut usia telah mengharuskan mereka memutuskan tinggal di panti, dan pekerja sosial memotivasi lanjut usia untuk bisa mengerti dan memahami serta bisa menerima keadaan bahwa dirinya memang harus menjadi penghuni panti. Keharusan tinggal di panti karena tidak ada lagi keluarga maupun masyarakat yang bisa memberikan tempat tinggal bagi dirinya.

Kondisi kehidupan yang harus dijalani di panti sosial merupakan suatu ketentuan hidup yang harus dijalani dengan ikhlas, bahwa manusia hidup sudah ada yang mengatur tinggal bagaimana menjalaninya dengan menerima apa adanya. Pekerja sosial mengarahkan lanjut usia untuk bisa menerima berbagai masalah yang melekat dalam dirinya, sehingga akan tumbuh rasa syukur karena ada yang melindungi dirinya, dan rasa syukur ini akan berdampak baik terhadap dirinya dalam menjalani kehidupan di panti, serta akan memudahkan lanjut usia dalam bergaul dengan sesama penghuni panti dan

dengan pekerja sosial yang akan memberikan pelayanan sosial dan selalu memberikan pendampingan dalam kehidupan kesehariannya. Pekerja sosial dengan berbekal hasil pada saat assessment yang telah diketahui mengenai potensi diri yang dimiliki maka pekerja sosial dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia dalam kesehariannya berpegang pada nilai-nilai luhur kemanusiaan dan kearifan lokal. Pelayanan sosial diberikan dengan menjunjung prinsip-prinsip kemanusiaan sehingga tercipta harmonisasi dan sinergitas antara pekerja sosial dan penerima pelayanan (lanjut usia). Pekerja sosial dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya dalam memberikan pelayanan terhadap lanjut usia adalah melayani dengan hati yang tulus agar lanjut usia dapat menikmati sisa hidupnya dengan bahagia serasa dalam keluarga sendiri. Peran pekerja sosial sebagai perantara dalam memberikan pelayanan menempatkan lanjut usia sebagai subyek, agar lanjut usia tersebut mampu berpartisipasi aktif dalam setiap kegiatan dengan mengaktualisasi diri dalam setiap aspek kehidupannya.

Peranan sebagai pemungkin adalah peranan yang paling sering digunakan oleh pekerja sosial karena peranan ini diilhami oleh konsep pemberdayaan dan difokuskan pada kemampuan, kapasitas, dan kompetensi klien untuk menolong dirinya sendiri. Peranan sebagai pemungkin dilakukan dengan memberdayakan lanjut usia pada kemampuannya secara maksimal untuk menolong dirinya sendiri dalam aktifitas sehari-harinya. Oleh karena itu lanjut usia di dorong untuk berkegiatan melayani diri sendiri seperti membuat minum sendiri dan mencuci pakaiannya sendiri bila masih mampu. Berbagai kegiatan yang bisa dilakukan sendiri oleh lanjut usia akan berdampak positif pada diri mereka dan menambah kepercayaan diri bahwa lanjut usia juga bisa mandiri untuk kepentingan dan mencukupkan kebutuhannya. Kapasitas yang dimiliki lanjut usia juga diarahkan untuk melakukan kegiatan produktif dengan melakukan kegiatan beternak itik. Kegiatan yang bersifat ekonomi ini hasilnya diperuntukkan bagi lanjut usia sendiri sehingga

akan menambah semangat untuk berkegiatan. Kegiatan yang bersifat fisik akan menunjang kesehatan, artinya lanjut usia yang mempunyai kegiatan dalam kesehariannya akan menjadikan potensi yang dimiliki tetap terjaga. Peran pekerja sosial sebagai pemungkin dengan cara mendorong agar lanjut usia tetap semangat dalam menolong dirinya sendiri dengan berkegiatan yang positif baik secara individual seperti menjaga kebersihan diri ataupun secara bersama-sama berupa kegiatan sholat berjamaah di musholla.

Peranan pekerja sosial sebagai penghubung maka pekerja sosial bertindak untuk mencari kesepakatan, meningkatkan rekonsiliasi berbagai perbedaan untuk mencapai kesepakatan yang memuaskan, dan untuk berintervensi pada yang sedang konflik, termasuk membicarakan segala persoalan dengan cara kompromi dan *persuasive*. Tindakan yang dapat dilakukan oleh pekerja sosial adalah membantu untuk mengklarifikasi penyebab miskomunikasi dan membantu mereka untuk terlibat dalam penyelesaian masalah sehingga mereka paham akan permasalahan yang sebenarnya. Pekerja sosial dalam menjalankan peran sebagai penghubung dengan melakukan intervensi dalam berbagai persoalan kehidupan keseharian seperti apabila terjadi permasalahan yang dihadapi di antara sesama lanjut usia penghuni panti. Lanjut usia yang bermasalah akan didekati oleh pekerja sosial dan diajak untuk terbuka membicarakan permasalahan yang dihadapi secara kekeluargaan, agar mereka yang mempunyai permasalahan bisa menyadarinya dan bisa mengerti untuk kemudian saling memaafkan. Pekerja sosial dengan menggunakan metode pendekatan secara individual berlandaskan kasih sayang, berusaha memberikan kepuasan kepada kedua belah pihak yang bermasalah untuk meredakan dan menghilangkan permasalahan yang menjadi ganjalan. Pekerja sosial berusaha meyakinkan lanjut usia untuk menyatakan perasaannya, sehingga yang dirasakan bisa dimengerti, dan pekerja sosial dengan kasih sayangnya memberikan dukungan agar lanjut usia saling mengerti dan memahami satu sama lainnya. Kasih sayang yang diberikan oleh

pekerja sosial merupakan energi positif yang akan mengalir memasuki relung jiwa lanjut usia yang mendapatkan kasih sayang tersebut. Peran pekerja sosial sebagai penghubung dilakukan apabila terjadi kesalahpahaman di antara sesama lanjut usia penghuni panti. Peran pekerja sosial sebagai penghubung dilakukan dengan cara netral artinya tidak berpihak pada salah satu lanjut usia yang berselisih, dan membantu mereka menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Peranan pekerja sosial sebagai advokasi dengan cara membela kepentingan klien, menyediakan pelayanan yang dibutuhkan, dan mengembangkan program. Pekerja sosial dalam berperan sebagai pembela dengan melakukan kegiatan menyediakan pelayanan yang dibutuhkan sesuai kapasitas lanjut usia dan memperhatikan serta berusaha mengembangkan pelayanan. Kepentingan lanjut usia diperhatikan, sebagai contoh kebutuhan lanjut usia untuk melakukan kegiatan dalam kehidupan sehari-hari oleh pekerja sosial didorong untuk aktif mengikuti sesuai jadwal yang berlaku, sehingga lanjut usia dalam kesehariannya mempunyai kegiatan yang bermanfaat bagi dirinya. Pekerja sosial dalam berperan sebagai perunding diasumsikan ketika pekerja sosial dan klien mulai bekerja sama, kerangka pikir dari peranan sebagai perunding berasal dari model pemecahan masalah. Ini merupakan kolaborasi di antara klien dan pekerja sosial yang menggunakan pendekatan pemecahan masalah. Peranan sebagai perunding dimulai ketika melakukan kegiatan yang melibatkan lanjut usia. Lanjut usia diminta untuk berpartisipasi aktif, dan apabila menghadapi masalah dalam kegiatan tersebut, maka pekerja sosial akan bertindak secara bersama-sama dan berunding untuk memecahkan masalah yang dihadapi lanjut usia tersebut. Dalam berperan sebagai perunding, pekerja sosial lebih banyak mendengarkan apa yang dirasakan lanjut usia apalagi yang bersifat permohonan, lanjut usia diterima sebagaimana adanya dan kekurangan yang menyertainya dipandang sebagai sesuatu yang wajar.

Peranan pekerja sosial sebagai pelindung dengan cara melindungi klien, agar klien nyaman untuk mengutarakan masalahnya, beban dalam pikirannya terlepas, dan merasa bahwa masalahnya dapat dirahasiakan pekerja sosial. Pekerja sosial dalam menjalankan peran sebagai pelindung menggunakan pendekatan secara personal, dan lanjut usia dipersilakan mengutarakan berbagai persoalan secara bebas terbuka dan ditekankan bahwa kerahasiaan persoalan lanjut usia dijamin, artinya apapun yang diutarakan lanjut usia dijamin aman dan dilindungi oleh pekerja sosial dan tentunya akan diarahkan dan dicarikan solusi pemecahan masalahnya. Peranan sebagai fasilitator dilakukan untuk membantu korban berpartisipasi, berkontribusi, mengikuti keterampilan baru dan menyimpulkan apa yang telah dicapai oleh lanjut usia. Peranan sebagai inisiator dengan memberikan perhatian pada masalah atau hal-hal yang berpotensi untuk jadi masalah dan kebutuhan yang diperlukan. Peranan sebagai negosiator ditujukan kepada lanjut usia yang mengalami konflik dan mencari penyelesaiannya dengan kompromi, sehingga tercapai kesepakatan di antara kedua belah pihak yang berkonflik. Posisi pekerja sosial sebagai negosiator berbeda dengan mediator yang berposisi netral, negosiator berada pada salah satu posisi yang sedang konflik.

Pekerja sosial dalam menjalankan peranan sebagai fasilitator selain menggunakan metode bimbingan sosial individual yang disesuaikan dengan kondisi lanjut usia, juga bimbingan sosial kelompok dengan menekankan pada fungsi dan peran kelompok. Melalui bimbingan sosial individual dan kelompok, pekerja sosial berupaya meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia dengan memperhatikan kondisi yang dialaminya seperti kemunduran secara fisik berupa kurang pendengaran, kurang penglihatan dan kelemahan fisik lainnya yang merupakan proses alamiah yang harus diterima dengan kesadaran dan lapang dada. Untuk menjaga agar lanjut usia tidak merasa kesepian maka pekerja sosial berusaha untuk menumbuhkan rasa saling mencintai diantara penghuni panti, saling menerima satu

dengan lainnya, saling menemani, dan saling menghargai. Bagaimanapun lanjut usia sama dengan manusia lainnya, tidak ingin sendiri apalagi dikucilkan dari lingkungan sosialnya. Oleh karena itu, pekerja sosial menekankan agar sesama lanjut usia penghuni panti untuk saling memperhatikan, saling menyayangi dan saling menerima satu dengan lainnya. Pekerja sosial dalam menjalankan peran sebagai fasilitator memberikan pelayanan dan pendampingan dalam kehidupan keseharian lanjut usia di dalam panti. Pekerja sosial berusaha mengkondisikan suasana yang menyenangkan dan lingkungan yang sehat dalam arti lanjut usia menaati aturan yang ada, melakukan kegiatan dan kebiasaan yang baik serta mengikuti berbagai kegiatan agar terjaga kemampuan berinteraksi sosial dan kerjasama antar penghuni panti.

Pekerja sosial dalam menjalankan peranan sebagai inisiator selalu mengupayakan agar lanjut usia merasa puas dengan pelayanan yang diberikannya. Peran sebagai inisiator dengan memperhatikan dan memberikan dukungan terhadap lanjut usia, agar tetap semangat dalam menghadapi berbagai kemunduran yang dialaminya. Pekerja sosial memberikan dukungan secara psikologis dengan cara menjaga hal-hal yang dapat menyebabkan perasaan sensitif, karena dengan kemunduran yang dialami lanjut usia dapat menimbulkan perasaan sensitif seperti mudah marah, tersinggung, dan merasa tidak berharga. Dukungan positif dengan membesarkan hatinya dilakukan agar lanjut usia tetap tegar sehingga dapat mengatasi berbagai masalah secara mandiri, dan tidak menjadikan kemunduran yang dialami menjadi penghambat sehingga mereka dapat menikmati sisa hidupnya diliputi dengan suasana bahagia dan sejahtera lahir dan batin. Pekerja sosial dalam menjalankan peran sebagai inisiator menitikberatkan pada tanggung jawab sosialnya dengan berusaha memberikan pelayanan yang bisa menyenangkan lanjut usia seperti memberikan sapaan dan senyuman setiap kali berhubungan langsung dengan lanjut usia. Sapaan dan senyuman selalu dilakukan oleh pekerja sosial sebagai rasa hormat kepada orang

yang lebih tua, karena memang sudah menjadi kewajiban dan tanggung jawabnya untuk memberikan pelayanan terbaik bagi lanjut usia penghuni panti. Sapaan dan pembicaraan yang dilakukan oleh pekerja sosial terhadap lanjut usia dengan menggunakan bahasa Jawa krama/halus yang didalamnya mengandung unsur hormat terhadap orang yang lebih tua.

Peran pekerja sosial sebagai negosiator yang ditujukan kepada orang yang berkonflik, namun peranan sebagai negosiator belum pernah dilakukan oleh pekerja sosial di panti lanjut usia ini karena memang belum pernah terjadi konflik diantara penghuni panti. Lanjut usia penghuni panti pada saat mulai masuk sebagai penghuni panti diberikan pembekalan tentang bagaimana harus berperilaku sesuai aturan yang ada, hal ini ditujukan agar tercipta suasana kondusif yang mendukung kehidupan yang aman dan nyaman dengan diliputi nuansa kekeluargaan. Pekerja sosial dalam menjalankan perannya dilakukan sesuai dengan situasi dan kondisi lanjut usia, dan peran yang dilakukan tidaklah mengenal batas waktu, artinya apabila situasi dan kondisi mendesak maka pekerja sosial akan segera melaksanakan tugasnya. Pendampingan terhadap lanjut usia di panti yang dilakukan pekerja sosial meliputi seluruh aspek kehidupan yang bersangkutan dengan pekerjaan sosial. Dalam memberikan pelayanan sosial terhadap lanjut usia terlantar di dalam panti, pekerja sosial tidak bekerja sendiri melainkan mengedepankan kebersamaan dengan petugas panti lainnya dalam bentuk kerjasama yang dilakukan mulai dari perencanaan kegiatan sampai operasional pelayanannya. Persoalan lanjut usia terlantar bersifat multidimensional, sehingga mereka yang terlibat dalam pelayanan sosial di panti diharapkan dapat bekerjasama untuk mewujudkan kehidupan lanjut usia yang sejahtera, aman dan nyaman dalam menikmati sisa hidupnya.

Kehidupan lanjut usia di dalam panti telah mereka nikmati, mereka mendapatkan tempat tinggal dan mendapatkan pelayanan pemenuhan kebutuhan hidupnya berupa kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial yang memungkinkan mereka

dapat menjalani hari tuanya dengan diliputi rasa aman dan nyaman secara lahir dan batin. Lanjut usia penghuni panti mendapatkan pelayanan yang dilakukan oleh seluruh petugas panti, adapun pekerja sosial memberikan pelayanan dan menjalankan tugas dengan berpedoman pada pekerjaan sosial melalui berbagai peranan yang telah dilakukan. Hasil wawancara terhadap lanjut usia berkenaan dengan peran yang dilakukan oleh pekerja sosial menunjukkan bahwa lanjut usia merasa akrab dengan pekerja sosial, hal ini dirasakan oleh lanjut usia sebagai keadaan yang menyenangkan di lingkungan panti sebagai tempat tinggalnya. Kebutuhan lanjut usia sebagai makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri dan selalu membutuhkan manusia lain dalam kehidupannya menurut lanjut usia dirasakan melalui kepedulian, keterbukaan dan kehangatan, kebiasaan berperilaku, serta pertolongan yang diberikan oleh pekerja sosial.

Kepuasan secara psikologis yang diterima oleh lanjut usia terhadap peran yang dilakukan pekerja sosial mereka rasakan melalui cara bersapa yang dilakukan dengan santun yang terkandung didalamnya nilai-nilai persaudaraan, etika, dan adab yang merupakan tindakan mulia. Kepuasan secara psikologis yang didapatkan lanjut usia yang dilakukan pekerja sosial berdampak positif dalam kehidupan keseharian yaitu meningkatkan makna hidup, kehidupan menjadi berarti dan lanjut usia menjalaninya dengan ikhlas bahwa dalam kehidupan manusia sudah ada takdirnya sendiri-sendiri. Lanjut usia mempunyai pandangan yang positif terhadap pekerja sosial dan terhadap lembaga/panti, mereka merasa dilindungi dalam kehidupannya tanpa khawatir disuruh pergi meninggalkan panti. Lanjut usia sebagai penghuni panti mengetahui bahwa kesempatan mendapatkan pelayanan akan mereka dapatkan sampai akhir hayatnya, oleh karena itu mereka sangat berterima kasih kepada panti beserta seluruh aparatnya dan mereka sangat bersyukur menjadi keluarga besar panti yang menjadikan mereka terhindar dari keterlantaran.

Keberadaan lanjut usia sebagai penghuni panti oleh keluarga dipandang sebagai suatu anugrah, keluarga/kerabat menyadari keterbatasannya untuk memberikan pelayanan terhadap lanjut usia. Keterbatasan yang dirasakan oleh keluarga secara fisik, psikis dan sosial yaitu tidak dapat memberikan tempat tinggal yang layak, tidak dapat memberikan pemenuhan kebutuhan dasarnya, dan tidak dapat memberikan pelayanan sesuai kebutuhan lanjut usia. Perkenalan keluarga lanjut usia dengan pekerja sosial dilanjutkan wawancara terhadap keluarga/kerabat tersebut diawali pada saat proses permohonan yang dilanjutkan kunjungan ke rumah/alamat asal lanjut usia terlantar. Pandangan dan tanggapan keluarga/kerabat terhadap pekerja sosial menunjukkan bahwa mereka dalam memberikan penilaian terhadap keterlantaran yang disandang lanjut usia adalah memang sesuai dengan keadaan keterlantarannya. Keluarga sangat berterima kasih atas rekomendasi yang diberikan kepada lanjut usia yang merupakan keluarganya diterima untuk mendapatkan pelayanan dalam panti. Lanjut usia yang masih mempunyai keluarga secara emosional tetap mendapatkan perhatian, perhatian yang diberikan keluarga berkaitan dengan peran pekerja sosial sebagai penghubung. Apabila lanjut usia sakit maka pekerja sosial akan menghubungi keluarga, pekerja sosial memberikan kemudahan bagi keluarganya untuk turut mendampingi bersama dengan peramukti yang bertanggung jawab terhadap kondisi kesehatan lanjut usia. Keluarga memandang tugas sebagai pekerja sosial sebagai tugas yang dilakukan dengan ikhlas tanpa pamrih, menurut keluarga pekerja sosial memberikan perhatian terhadap lanjut usia dengan tidak mengharapkan imbalan dan memberi perhatian tanpa syarat apapun. Tugas yang dilakukan pekerja sosial jelas memberikan kepuasan secara psikologis terhadap kerabat/keluarga lanjut usia, keluarga mengetahui yang dilakukan oleh pekerja sosial, memberikan hormat, serta kepercayaan kepada pekerja sosial dalam memberikan pelayanan terhadap keluarga tersebut.

D. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa lembaga yang mempekerjakan pekerja sosial yang melaksanakan pekerjaan sosial di panti yang melayani lanjut usia terlantar pada era otonomi daerah saat ini membuktikan bahwa pemerintah daerah tetap memberikan perhatian terhadap bidang pelayanan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) terutama lanjut usia terlantar. Peran pemerintah daerah dalam penanganan PMKS lanjut usia terlantar harus tetap dipertahankan, mengingat pemerintah daerah mempunyai cakupan wilayah yang memungkinkan untuk memberikan perhatiannya agar tercegah dari keterlantaran. Panti Wredha Budhi Dharma yang sudah berdiri sejak tahun 1952 dan sampai saat ini tetap eksis dalam memberikan pelayanan, menunjukkan bahwa selalu terdapat/ditemui PMKS lanjut usia terlantar di Kota Yogyakarta yang membutuhkan keberadaan panti ini. Keberadaan panti melekat didalamnya pekerjaan sosial yang memfokuskan pada pertolongan untuk memecahkan masalah dan memberikan solusi pemecahan masalah bagi lanjut usia terlantar guna meningkatkan kesejahteraan sosialnya. Pekerjaan sosial yang dilakukan oleh pekerja sosial dalam pelayanan terhadap lanjut usia di panti ini dilakukan berdasarkan penugasan dari lembaga. Penugasan dari lembaga sesuai dengan tugas yang diamanahkan maka pekerja sosial berupaya melakukan tugas dan kewajibannya sesuai dengan peran yang melekat pada bidang tugasnya. Dalam menjalankan tugas sebagai pekerja sosial dilakukan guna tercapainya tujuan panti yang telah ditentukan yaitu untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi lanjut usia karena keterlantarannya harus mendapatkan pelayanan di dalam panti sosial, berupa pemenuhan kebutuhan jasmani dan rohani serta sosial sehingga mendapatkan kesejahteraan dan ketenteraman hidup secara lahir dan batin. Guna mewujudkan tercapainya tujuan panti, pekerja sosial terkait dengan seluruh petugas panti untuk bersama-sama bekerja sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Lanjut usia

dan keluarga/kerabatnya mendapatkan kepuasan secara psikologis dengan pelayanan yang diberikan oleh pekerja sosial dan seluruh aparat panti, dengan pelayanan yang diberikan telah membuat lanjut usia bahagia dan terhindar dari keterlantaran.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas, maka direkomendasikan kepada Kementerian Sosial untuk memberikan perhatian/memfasilitasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi pekerja sosial di panti. Pendidikan dan pelatihan bagi pekerja sosial perlu dilakukan mengingat belum tentu pekerja sosial mempunyai latar belakang pendidikan profesi pekerjaan sosial. Dengan pendidikan dan pelatihan akan meningkatkan kompetensi dan profesionalitas pekerja sosial sebagai sumber daya manusia sebagai pemikir, perencana, dan pelaksana dalam pelayanan terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial. Pendidikan dan pelatihan bagi pekerja sosial tentu akan menambah pengetahuan dan keterampilan guna meningkatkan kapasitas dalam melaksanakan tugasnya secara lebih profesional. Kegiatan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi peningkatan kapasitas pekerja sosial dapat sekaligus dimanfaatkan oleh sesama pekerja sosial untuk saling tukar pengalaman tentang tugas dan tanggung jawabnya dalam berperan memberikan pelayanan terhadap lanjut usia melalui kegiatan *focus group discussion*. Materi pendidikan dan pelatihan disamping pemberian pengetahuan juga perlu penambahan peninjauan dan praktek lapangan yang berhubungan dengan pelayanan terhadap lanjut usia. Pendidikan dan pelatihan sangat diperlukan mengingat dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai pekerja sosial berhubungan langsung dengan nilai moral yang berkaitan dengan fokus sasaran pekerjaan sosial yaitu manusia dalam lingkungan sosialnya. Pendidikan dan pelatihan bagi pekerja sosial dapat menjadi tambahan *energy* bagi pekerja sosial agar dapat melaksanakan tugas dengan mengembangkan profesionalitas, kreativitas, dan inovasi dalam melaksanakan peran sebagai pekerja sosial.

Pustaka Acuan

- Adi Fahrudin. (2013). *Standar Mutu Pelayanan Kelembagaan dan Fundraising Lembaga Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia*, disampaikan dalam kegiatan implementasi layanan dan penguatan kualitas kelembagaan sosial lanjut usia, 27 Juni 2013, Yogyakarta: Ross In Hotel.
- Agus Suradika, Bambang Ipuyono Maskun. (2005). *Etika Profesi Pekerjaan Sosial*, Jakarta: Balatbangsos Depsos RI.
- Badan Pusat Statistik. (2010). *Hasil Sensus Penduduk*.
- Budi Rahman Hakim. (2010). *Rethinking Social Work Indonesia*, Jakarta: Wahana Semesta Intermedia.
- Kementerian Sosial. (2011). *Peningkatan Kapasitas Tenaga Kesejahteraan Sosial dalam Meningkatkan Kesetiakawanan Sosial*, Jakarta: Sekretaris Jendral Kemensos Bidang Integrasi Sosial.
- Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial. (2011). *Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Data Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS)*, Jakarta: Kementerian Sosial RI.
- Dayne Trikora W. (2013). *Penguatan Layanan dan Kelembagaan Lanjut Usia*, disampaikan dalam kegiatan implementasi layanan dan penguatan kualitas kelembagaan sosial lanjut usia, 27 Juni 2013, Yogyakarta: Ross In Hotel.
- Dinas Sosial DIY. (2013). *Kebijakan Implementasi Pengembangan Kelembagaan*, disampaikan dalam kegiatan implementasi layanan dan penguatan kualitas kelembagaan sosial lanjut usia, 27 Juni 2013, Yogyakarta: Ross In Hotel.
- Edi Suharto dkk. (2011). *Pekerjaan Sosial Di Indonesia Sejarah dan Dinamika Perkembangan*, Yogyakarta: Samudra Biru.
- Edi Suharto. (2011). *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Edi Suharto, Azlinda Azman, Ismail Baba (Editor). (2011). *Pendidikan dan Praktik Pekerjaan Sosial di Indonesia dan Malaysia*, Yogyakarta: Samudra Biru.
- Soetarso. (1993). *Praktek Pekerjaan Sosial Edisi II*, Bandung: STKS.
- Undang-undang Nomor 13 tahun 1998 tentang *Kesejahteraan Lanjut Usia*.
- Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 tentang *Kesejahteraan Sosial*.
- Warto, dkk. (2010). *Lanjut Usia dan Model Pelayanannya Dalam Keluarga*, Yogyakarta: Citra Media.