

Kajian Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pencegahan HIV-AIDS

Study on Yogyakarta Special Territory Government's Policy on HIV-AIDS Prevention

Warto dan Chatarina Rusmiyati

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS). Kementerian Sosial RI.
Jalan Kesejahteraan Sosial No. 1 Sonosewu, Bantul, Yogyakarta. E-mail: cathy.mamiyahoo.com
Naskah diterima 24 Oktober 2014, direvisi 3 Desember 2014, 2 Januari 2015

Abstract

The study on HIV-AIDS prevention conducted in Yogyakarta Special Territory, as a territory of epidemic concentration and governmental commitment on HIV-AIDS prevention. The goal of the study is to get a description on the implementation of HIV-AIDS prevention policy, including its handicap and supporting factors. This study is qualitative-descriptive. Data are gathered from KPA activity document and several researchs on those subjects to describe Yogyakarta Special Territory policy implementation, and supported from interview result with several managements. The result shows that HIV-AIDS started with Local Regulation No 12, 2010 on HIV-AIDS prevention and Governor Regulation No 39, 2012 on HIV-AIDS prevention commission, followed by Deputy Governor Rulling on member definition section. Those regulation implemented through setting and strategy action planning, HIV-AIDS socialization at Local Education Agency and Territorial Representative of Religius Ministry, HIV-AIDS curriculum application try-out in schools, personels of HIV-AIDS victims shelter training, giving HIV-AIDS pocket books for teachers, and set an institution for people commited in HIV-AIDS prevention in each subdistrict, and several research results on HIV-AIDS prevention. The local government strong commitment in facilitating several activities on HIV-AIDS prevention is a supporting factor, while the handicap of HIV-AIDS prevention policy implementation is the limit of fund to implement the action plan, especially research activity as a base for policy reference. There have been yet all institutions supporting prevention policy, the activities have been done are not to the right target and its result is still not yet optimum. Based on that study, it is recommended that action plan implementation should be reached wider to all institutions participation, sort of government, cooperation, community element, and will be more accurate if all the policies based on research results.

Keywords: HIV-AIDS-Prevention-Policy Study

Abstrak

Kajian kebijakan pencegahan HIV-AIDS dilakukan di DI Yogyakarta karena sebagai daerah konsentrasi epidemik dan adanya kepedulian pemerintah terhadap penanggulangan HIV-AIDS. Tujuan kajian ini adalah diperoleh gambaran implementasi kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melaksanakan pencegahan HIV-AIDS serta faktor pendukung dan penghambatnya. Kajian ini bersifat deskriptif kualitatif dengan memanfaatkan dokumen kegiatan KPA dan beberapa hasil penelitian untuk menggambarkan implementasi kebijakan Pemerintah DIY, serta didukung hasil wawancara terhadap sejumlah pengurus KPA. Hasil kajian menunjukkan, bahwa pencegahan HIV-AIDS diawali dengan penerbitan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Penanggulangan HIV-AIDS, Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2012 tentang Komisi Penanggulangan AIDS, ditindaklanjuti Keputusan Wakil Gubernur tentang Penetapan Anggota Bidang. Peraturan perundangan tersebut diimplementasikan melalui perumusan dan strategi rencana aksi, sosialisasi HIV-AIDS di lingkungan Dinas Pendidikan Nasional dan Kantor Wilayah Kementerian Agama, ujicoba penerapan kurikulum HIV-AIDS di sekolah, pelatihan petugas shelter ODHA, pemberian buku saku HIV untuk guru, dan pembentukan lembaga wadah warga peduli AIDS di setiap kelurahan, serta berbagai

hasil penelitian tentang pencegahan HIV-AIDS di Yogyakarta. Komitmen yang kuat dari pemerintah daerah dengan memfasilitasi berbagai kegiatan dalam pencegahan HIV-AIDS merupakan faktor pendukung pelaksanaan kebijakan. Kendala pelaksanaan kebijakan diantaranya kurang adanya dukungan instansi yang seharusnya berkompeten dan duduk di Komisi Penanggulangan AIDS untuk merealisasikan rencana aksi terutama kegiatan penelitian sebagai basis pengambilan kebijakan. Belum semua instansi mendukung kebijakan upaya pencegahan, sehingga kegiatan yang dilakukan selama ini belum tepat sasaran dan hasilnya kurang optimal. Atas dasar kajian tersebut direkomendasikan agar pelaksanaan rencana aksi diperluas jangkauannya dengan melibatkan semua instansi baik pemerintah, dunia usaha, maupun elemen masyarakat, dan lebih akurat apabila dalam pengimplementasian kebijakan berbasis hasil penelitian.

Kata kunci: Kajian-Kebijakan Sosial-Pencegahan HIV-AIDS

A. Pendahuluan

HIV-AIDS dibenak sebagian orang awam merupakan penyakit mengerikan sebagai “kutukan” atas dosa perilaku seksual terlarang. Pemahaman itu memang tidak bisa disalahkan, karena telah terkonstruksi sejak kasus HIV-AIDS muncul ke permukaan. Oleh karena itu, ketika siapapun diketahui sebagai orang dengan HIV-AIDS (ODHA), sangat mungkin ia akan mengalami stigmasi sebagai orang “terkutuk”. Sebagian masyarakat berpandangan, bahwa ODHA harus dijauhi karena khawatir tertular, stigma seperti itu justru menjadi semacam teror yang jauh lebih mengerikan dibanding dengan penyakit HIV-AIDS sendiri. Akibatnya, penderita cenderung menyembunyikan penyakitnya dari masyarakat bahkan terhadap keluarga sendiri, sehingga menjadi wajar jika epidemi HIV-AIDS sulit dipantau dan dikendalikan oleh berbagai pihak berkepentingan.

Setiap tahun penyebaran atau penularan HIV-AIDS berkembang dengan cepat. Sejak pertama kali ditemukan tahun 1987 sampai dengan Juni 2014, HIV-AIDS tersebar di 381 (76%) dari 498 kabupaten/kota seluruh provinsi di Indonesia. Bali merupakan provinsi pertama kali ditemukan kasus HIV-AIDS, sedangkan yang terakhir melaporkan adalah Provinsi Sulawesi Barat pada tahun 2011. Jumlah kumulatif infeksi HIV yang dilaporkan sampai dengan Juni 2014 sebanyak 142.961 kasus, sedangkan jumlah kumulatif AIDS dari tahun 1987 sampai dengan Juni 2014 sebanyak 55.623 orang. Persentase kumulatif kasus AIDS tertinggi pada kelompok umur 20-29 tahun (32,9% atau 18.287 kasus), kemudian diikuti kelompok umur 30-39 tahun (28,4% atau 15.816 kasus), 40-49 tahun (10,7% atau 5.951 kasus), 50-59 tahun (3,4% atau 1.869 kasus), dan kelompok umur 15-19 tahun (3,1% atau 1.717 kasus). Persentase AIDS pada

laki-laki sebesar 53,7 persen (29.882 kasus) dan perempuan 28,9 persen (16.092 kasus), sementara itu 17,3 persen tidak melaporkan jenis kelamin. (Kementerian Kesehatan, 2014).

Jumlah AIDS tertinggi terjadi pada ibu rumah tangga (6.516 orang), diikuti wiraswasta (6.182 orang), tenaga non-profesional/karyawan (5.623 orang), petani/peternak/nelayan (2.316 orang), buruh kasar (2.162 orang), penjaja seks (2.048 orang), pegawai negeri sipil (1.649 orang), dan anak sekolah/mahasiswa (1.291 orang). Kementerian Kesehatan menyebutkan, bahwa kasus HIV-AIDS yang terus meningkat setiap tahun menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara dengan epidemi HIV-AIDS tercepat di Asia Tenggara. (Kompas, 2013).

Pada level daerah kondisinya juga memprihatinkan, fakta menunjukkan bahwa Papua tidak lagi menjadi provinsi yang memiliki jumlah kasus HIV-AIDS paling banyak, meski untuk prevalensi masih tergolong tertinggi yakni 359,43 per 100.000 penduduk. Jumlah kasus HIV-AIDS terbanyak ada di Provinsi DKI Jakarta menduduki peringkat pertama yaitu mencapai 39.063 kasus, disusul Provinsi Jawa Timur 27.186 kasus, Papua urutan ketiga 25.870 kasus, keempat Jawa Barat 16.206 kasus, dan kelima Bali dengan 14.312 kasus. (Kementerian Kesehatan, 2014).

Sementara kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan peningkatan penyebaran HIV-AIDS yang cukup signifikan setiap tahun hingga menempati peringkat ke-14, dengan prevalensi 26,49 per 100.000 penduduk berdasar data sampai Juni 2014 (Kementerian Kesehatan, 2014). HIV-AIDS telah menjadi ancaman bagi DI Yogyakarta. Sejak 1993 hingga 2011 terdapat 1.390 kasus HIV-AIDS, dan dari jumlah itu 88 persen pengidapnya masih dalam usia produktif, dengan rincian 53 persen berusia

antara 20-29 tahun dan 35 persen lainnya berusia antara 30-39 tahun. Pada penghujung 2013 wilayah DI Yogyakarta dinyatakan epidemik HIV-AIDS, dengan jumlah penderita sudah mencapai 1.363 kasus untuk HIV dan 965 kasus untuk AIDS. Data Dirjen Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan hingga bulan Juni 2014 kasus HIV sudah mencapai 2.471 dan kasus AIDS mencapai 916 atau total mencapai 3.387 orang. (Kementerian Kesehatan, 2014).

Data Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Kota Yogyakarta mencatat sejak 2004 hingga 2013 ditemukan 677 kasus HIV-AIDS. Dalam tiga tahun terakhir, tren temuan penyakit itu jumlahnya semakin meningkat. Pada tahun 2011 terdapat 55 temuan kasus HIV-AIDS, 2012 sebanyak 81 kasus, dan pada tahun 2013 jumlahnya meningkat mencapai 111 kasus. Perilaku seks bebas menjadi pemicu utama penyebaran HIV-AIDS di Kota Yogyakarta. Fakta ini berbeda dengan beberapa tahun lalu, yakni pemakaian jarum suntik secara bergantian pada kalangan pemakai Narkoba menjadi penyebab dominan penyebaran penyakit mematikan ini. Jumlah penderita terbanyak adalah laki-laki yakni mencapai 1.460 orang, sedangkan perempuan hanya sekitar 762 orang dan yang tidak diketahui ada 66 orang. Jumlah penderita paling banyak di daerah istimewa ini adalah berasal dari Kota Yogyakarta yang diikuti Kabupaten Sleman dan Bantul. (Harianjogja.com, 2013) Penyebab utama yang memicu peningkatan jumlah penderita adalah faktor perilaku seks bebas yang semakin mewabah, termasuk seks bebas yang dilakukan pria di lokalisasi. Penutupan lokalisasi belum membawa dampak positif karena PSK hanya berpindah "praktik kerja" ke tempat lain. Fakta lain menunjukkan, bahwa dari 2.288 kasus di DI Yogyakarta baru sekitar 657 pasien yang aktif memeriksakan diri dan bersedia mengambil obat, sedangkan sisanya tidak diketahui kondisinya (Harianjogja.com, 2013).

Perihal yang patut diwaspadai, ternyata ancaman HIV-AIDS di DI Yogyakarta kini mengintai kaum ibu rumah tangga (IRT). Masih berdasar data KPA, IRT yang terinfeksi dari tahun ke tahun trennya semakin meningkat, antara lain disebabkan adanya kecenderungan laki-laki yang jauh dari istri sering "jajan" sehingga virus bisa menular ke istri (Tribun Jogja, 2014).

Kelompok umur lain yang perlu diwaspadai adalah usia produktif antara 20 hingga 29 tahun. Pada rentang usia tersebut kecenderungan mereka tertular HIV-AIDS terjadi empat hingga lima tahun sebelumnya. Di Kota Yogyakarta, penyebab meningkatnya HIV-AIDS cenderung lebih disebabkan perilaku seks bebas yang kasusnya mencapai 62 persen dari 677 kasus. (Tribun Jogja, 2014).

Masalah penyebaran HIV-AIDS dipastikan sebagai fenomena gunung es, karena jumlah penderita yang melapor sehingga terdeteksi hanyalah sebagian kecil dari kasus sesungguhnya. Jika estimasi rerata penderita yang melapor hanya 10 persen, maka dapat diasumsikan bahwa persentase kasus yang sesungguhnya jauh lebih besar (minimal 10 kali lipat). Artinya, dari tahun ke tahun terjadi peningkatan kasus yang semakin mengkhawatirkan, sebagai akibat faktor kesulitan dalam mendeteksi dan melokalisir penyebaran kasus. Oleh karena itu, sudah selayaknya masalah ini perlu mendapat perhatian secara serius dari pemerintah, antara lain melalui kebijakan pencegahan HIV-AIDS meskipun bisa dikatakan relatif terlambat.

Pemerintah DI Yogyakarta dalam upaya pencegahan HIV-AIDS dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) No 12 Tahun 2010 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS di Yogyakarta. Perda tersebut ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur DI Yogyakarta No 39 Tahun 2012 tentang Komisi Penanggulangan AIDS (KPA). Perda dan Pergub tersebut mengamanatkan bahwa semua sektor termasuk perguruan tinggi dan cendekiawan harus berperan aktif dalam upaya penanggulangan HIV-AIDS. Sesuai arah kajian ini yang difokuskan pada penelaahan pencegahan HIV-AIDS, maka permasalahan yang diajukan adalah bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah DI Yogyakarta dalam melakukan pencegahan permasalahan sosial HIV-AIDS. Apakah faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan upaya pencegahan tersebut. Tujuan kajian ini adalah mendeskripsikan kebijakan Pemerintah DI Yogyakarta dalam melaksanakan pencegahan HIV-AIDS berikut faktor pendukung dan penghambatnya. Diharapkan hasil kajian dapat bermanfaat sebagai bahan referensi

untuk penyempurnaan kebijakan upaya penanggulangan masalah HIV-AIDS, khususnya di DI Yogyakarta. Kajian ini dilakukan di DI Yogyakarta karena prevalensi jumlah kasus HIV-AIDS cenderung mengalami peningkatan secara signifikan dalam kurun waktu 10 tahun terakhir. Pengkajian ini bersifat deskriptif kualitatif yaitu untuk menggambarkan atau melukiskan sesuatu hal yang diuraikan dengan kata-kata menurut pendapat pelaku sesuai dengan pertanyaan peneliti, kemudian dianalisis dengan kata-kata, direduksi, ditriangulasi, disimpulkan untuk diberi pemaknaan dan diverifikasi atau dikonsultasikan kembali kepada responden dan teman sejawat. (Husaini Usman & Purnomo Setiady, 2008). Pengumpulan data dengan memanfaatkan dokumen kegiatan KPA dan beberapa hasil penelitian untuk perubahan kebijakan sebagai sumber data sekunder, (Nasution, 2007), serta didukung hasil wawancara terhadap sejumlah pengurus KPA. Data yang terkumpul selanjutnya dianalisis secara kualitatif dalam bentuk deskriptif untuk menggambarkan implementasi kebijakan kegiatan pencegahan HIV-AIDS yang telah dilakukan Pemda DI Yogyakarta.

B. Tinjauan Pustaka

Human Immunodeficiency Virus selanjutnya disingkat HIV adalah virus penyebab AIDS, digolongkan sebagai jenis yang disebut *retrovirus* menyerang sel darah putih dan melumpuhkan sistem kekebalan tubuh, dan ditemukan dalam cairan tubuh pengidap HIV-AIDS yang berpotensi menularkan melalui darah, air mani, air susu ibu, dan cairan vagina. (Diane Richardson, 2002). Virus ini menyerang dan merusak sistem kekebalan yang mengakibatkan tubuh menjadi lemah dalam melawan infeksi sehingga tidak mampu bertahan terhadap penyakit yang menyerang. Sistem kekebalan tubuh yang rusak atau lemah akan mudah terserang penyakit seperti TBC, diare, radang tenggorokan, dan beragam penyakit kulit. Kehadiran virus dalam tubuh menyebabkan defisiensi (kekurangan) sistem imun.

Acquired Immuno Deficiency Syndrome selanjutnya disingkat AIDS adalah kumpulan gejala penyakit disebabkan oleh *Human Immunodeficiency Virus* (HIV) yang merusak sistem kekebalan tubuh manusia, sehingga daya tahan tubuh melemah dan mudah terjangkit

penyakit infeksi. (Tiyas Nur Haryati, 2014). Oleh karena itu, orang yang mengidap AIDS akan mudah tertular berbagai macam penyakit, karena sistem kekebalan dalam tubuh telah menurun. Perlu dikemukakan, bahwa sampai saat ini belum ditemukan obat sebagai pembunuh HIV sebagai virus yang mematikan tersebut.

Pada mulanya orang terinfeksi HIV tidak mengetahui karena tiadanya gejala yang tampak setelah terjadi infeksi awal. Beberapa orang mengalami gangguan kelenjar yang menimbulkan efek seperti demam disertai panas tinggi, kulit gatal, nyeri sendi, dan pembengkakan pada limpa, yang terjadi pada saat *seroconversion*. *Seroconversion* adalah pembentukan antibodi akibat HIV yang terjadi antara enam minggu hingga tiga bulan setelah terjadinya infeksi. Orang yang terinfeksi HIV sangat mudah menularkan virus tersebut kepada orang lain. Satu-satunya cara untuk menentukan apakah HIV ada di dalam tubuh seseorang adalah melalui tes darah. Infeksi HIV menyebabkan penurunan dan melemahnya sistem kekebalan tubuh sehingga mengakibatkan tubuh rentan terhadap infeksi penyakit dan berkembang menjadi AIDS. HIV merusak sistem kekebalan tubuh (sistem imun) sehingga kemampuan orang untuk mempertahankan diri dari serangan suatu penyakit menjadi berkurang. Seseorang yang positif mengidap HIV, belum tentu penderita AIDS. Banyak kasus orang yang telah positif mengidap HIV tidak menjadi sakit dalam jangka waktu lama, tetapi HIV yang ada dalam tubuh seseorang akan terus merusak sistem imun. Akibatnya, virus, jamur, dan bakteri yang relatif tidak berbahaya menjadi sangat berbahaya karena rusaknya sistem imun tubuh seorang pengidap HIV.

Sebagian besar orang yang terkena HIV jika tidak mendapat pengobatan akan menunjukkan tanda-tanda AIDS dalam waktu delapan sampai sepuluh tahun. Beberapa infeksi dapat masuk dan menyebabkan penyakit semakin parah. Siklus infeksi virus HIV sampai timbul dan berkembang menjadi AIDS melalui tahapan *window period* atau periode jendela yaitu HIV masuk ke dalam tubuh sampai terbentuknya antibodi terhadap HIV dalam darah. Pada tahap ini belum ada tanda-tanda khusus sehingga penderita tampak bugar dan merasa sehat. Apabila dilakukan test darah

belum bisa mendeteksi keberadaan HIV. Tahap ini berkisar dua minggu sampai enam bulan. Tahap berikutnya adalah HIV positif tanpa gejala, rata-rata terjadi sekitar dua hingga sepuluh tahun. HIV telah berkembang biak dalam tubuh, tetapi belum ada tanda-tanda khusus, sehingga penderita masih tampak sehat dan merasa tidak mengalami gangguan kesehatan. Apabila dilakukan test darah sudah dapat terdeteksi status HIV seseorang, karena telah terbentuk antibodi terhadap HIV. Pengidap umumnya tetap tampak sehat selama lima sampai sepuluh tahun, bergantung daya tahan tubuh masing-masing pengidap (rerata delapan tahun), tetapi di negara berkembang waktunya lebih pendek. Tahap selanjutnya adalah HIV positif dengan muncul gejala yakni sistem kekebalan tubuh semakin menurun. Pada tahap ini mulai muncul gejala infeksi oportunistik, misalnya pembengkakan kelenjar limpa di seluruh tubuh, diare terus menerus, radang tenggorokan dan influenza disertai batuk. Pada umumnya berlangsung selama lebih dari satu bulan, bergantung daya tahan tubuh penderita. Tahap yang terakhir adalah AIDS, dengan kondisi sistem kekebalan tubuh sudah sangat lemah, akibatnya berbagai penyakit lain semakin parah, timbul infeksi oportunistik seperti kanker kulit, herpes simplex, *condidiasis* pada esophagus, trakea, bronkus, paru, herpes zoster, pembekakan kelenjar getah bening dan infeksi lainnya. (Diane Richardson, 2002).

Perkembangan HIV menjadi AIDS dapat bervariasi antara satu individu dengan yang lain. Tanda-tanda klinis penderita AIDS adalah berat badan menurun lebih dari 10 persen dalam satu bulan, diare kronis yang berlangsung lebih dari satu bulan, demam berkepanjangan lebih dari satu bulan, penurunan kesadaran dan gangguan neurologis serta dimensia HIV ensefalopati. Kebanyakan gejala penyakit AIDS mirip dengan penyakit biasa seperti demam, bronchitis, dan flu, gejala ini biasanya lebih parah dan berlangsung dalam waktu yang lama. Gejala minornya adalah batuk menetap lebih dari satu bulan, *dermatitis generalisata* yang gatal, adanya *herpes zoster multisegmental* dan berulang, serta infeksi jamur berulang pada alat kelamin wanita. (Diane Richardson, 2002).

Penanggulangan epidemi HIV-AIDS perlu dilakukan secara terpadu, terkoordinasi,

dan berkesinambungan, karena HIV-AIDS bukan hanya masalah kesehatan semata, melainkan juga merupakan permasalahan bidang lain. Permasalahan epidemi HIV-AIDS juga berkaitan dengan masalah sosial, kultural dan masalah ekonomi. Seseorang dengan HIV akan mengalami penurunan kekebalan tubuh dan mudah terinfeksi berbagai penyakit sehingga penderita akan mengalami gangguan kesehatannya. Orang dengan HIV-AIDS dianggap berpenyakit yang mudah menular, sehingga mendapat stigma untuk dijauhi bahkan dikucilkan oleh lingkungan, kondisi ini menjadi masalah sosial bagi si penderita. Masalah kultural berkaitan dengan pandangan masyarakat awam yang menganggap bahwa penyakit yang diderita ODHA adalah akibat dosa sehingga mendapat kutukan. Masalah ekonomi, karena pada saat kondisi fisik seorang penyandang semakin parah, maka yang bersangkutan tidak mampu mencari nafkah sehingga menjadi beban ekonomi keluarga. Oleh karena itu, penanggulangan epidemi HIV-AIDS memerlukan keterlibatan banyak sektor di luar bidang kesehatan. Upaya penanggulangan epidemi ini perlu melibatkan pemerintah dan masyarakat melalui berbagai kebijakan.

Kebijakan publik, dilihat dari perspektif instrumental, adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public value*). Nilai-nilai kepublikan sebagai tujuan kebijakan tersebut dapat memiliki wujud bermacam-macam. Secara umum kebijakan publik adalah alat untuk: 1) Mewujudkan nilai-nilai yang diidealkan masyarakat seperti keadilan, persamaan, dan keterbukaan; 2) Memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat misalnya: masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, dan pelayanan publik yang buruk; 3) Memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan, dan peningkatan ekspor; 4) Melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan misalnya pembuatan undang-undang perlindungan konsumen, ijin trayek, ijin gangguan. (Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, 2012).

Kebijakan sosial adalah ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespons isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah

sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak, termasuk kebijakan berkait upaya penanganan HIV-AIDS. Kebijakan sosial sebagai salah satu bentuk dari kebijakan publik menunjuk pada yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan, dan program tunjangan sosial lainnya. Sebagai suatu kebijakan publik, kebijakan sosial memiliki fungsi *preventif* (pencegahan), *kuratif* (penyembuhan), dan *developmental* (pengembangan). Kebijakan sosial merupakan ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi *preventif*), mengatasi masalah sosial (fungsi *kuratif*), dan mempromosikan kesejahteraan sosial (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya (Edi Suharto, 2005). Fungsi preventif dalam konteks ini adalah pencegahan penularan HIV-AIDS yang dilakukan melalui beberapa upaya. Secara seksual dapat dicegah dengan perilaku berpantang seks, hubungan seks secara monogami dengan pasangan yang tidak terinfeksi, perilaku seks non penetrative, serta penggunaan kondom pria atau wanita secara konsisten dan benar. Selain berperilaku seks positif tersebut, bagi pengguna Narkoba suntik hendaknya menggunakan jarum baru yang dipastikan steril. Upaya pencegahan dapat juga dilakukan dengan memastikan standar keamanan darah dan produk darah melalui tes HIV.

Secara garis besar kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, yakni perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan. Berdasarkan kategori ini, dapat dinyatakan bahwa setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan sosial adalah wujud dari kebijakan sosial, namun tidak semua kebijakan sosial berbentuk perundang-undangan. Berkait dengan kebijakan sosial yang berwujud perundang-undangan, Pemerintah DI Yogyakarta telah menyikapi dengan keluarnya Peraturan Daerah No 12 Tahun 2010 tentang Penanggulangan HIV-AIDS. Perda tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur No 39 Tahun 2012 tentang Komisi Penanggulangan AIDS, yang setiap tahun

diikuti penerbitan Keputusan Wakil Gubernur tentang Penetapan Anggota Bidang Komisi Penanggulangan AIDS sesuai kebutuhan.

C. Hasil dan Pembahasan

Kebijakan Pemerintah DI Yogyakarta dalam penanggulangan HIV-AIDS oleh lembaga yang ditunjuk yakni Komisi Penanggulangan AIDS atau KPA Daerah Istimewa Yogyakarta dan KPA Kota Yogyakarta telah dilaksanakan melalui beberapa kegiatan berikut.

Penyelenggaraan sarasehan strategi dan rencana aksi daerah. Dalam penyelenggaraan sarasehan strategi dan rencana aksi daerah tentang penanggulangan AIDS di Yogyakarta 2013-2015, hasilnya antara lain: a) Penetapan kurikulum HIV-AIDS untuk SMA/SMK; b) Penyusunan modul bahan ajar yang terstandar mulai dari materi pencegahan hingga pengobatan HIV-AIDS; c) Pelatihan guru pendidikan jasmani dan olah raga kesehatan sebagai calon pengampu materi kurikulum HIV-AIDS; d) Sosialisasi tentang HIV-AIDS di lingkungan Dinas Pendidikan Nasional dan Kanwil Kementerian Agama DI Yogyakarta.

Kegiatan sosialisasi di lingkungan Dinas Pendidikan Nasional. Sosialisasi dilaksanakan berkait penerapan kurikulum HIV-AIDS yang membutuhkan kompetensi dan kesiapan guru, terutama guru pendidikan jasmani dan olah raga kesehatan yang akan memberikan materi pelajaran. Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga DI Yogyakarta melalui Bidang Pendidikan Menengah dan Tinggi, menindaklanjuti dengan melakukan pelatihan bagi para guru pemberi materi HIV-AIDS. Penyampaian materi HIV-AIDS di sekolah disesuaikan dengan kondisi para siswa sehingga mereka lebih mudah dan mengerti tentang HIV-AIDS yang sebenarnya.

Kegiatan sosialisasi di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama. Sosialisasi tentang HIV-AIDS telah dilakukan pada tahun 2012 hingga 2013. Sasaran meliputi aparat Kantor Urusan Agama, tenaga fungsional penguluh agama Islam, pengelola dan guru sekolah di lingkungan Kanwil Kementerian Agama (Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah), serta pengelola dan pengurus pondok pesantren.

Ujicoba kurikulum HIV-AIDS di sekolah. Ujicoba penerapan kurikulum HIV-AIDS pada

sekolah dilakukan di seluruh kabupaten/kota dengan sampel masing-masing wilayah lima sekolah. Pada tahap awal yang menjadi sasaran adalah para siswa kelas 10, 11 dan 12 SMA/ sederajat. Dalam ujicoba ini juga dilakukan diskusi kelompok terfokus (FGD) tentang strategi pencegahan HIV dengan peserta guru, siswa, dan orangtua/wali murid.

Pelatihan petugas *shelter* ODHA bagi petugas panti sosial. Pelatihan telah dilaksanakan oleh KPA pada akhir tahun 2013 di Aula Dinas Sosial DI Yogyakarta. Peserta meliputi petugas sosial dari panti sosial asuhan anak, panti sosial penyalahguna Napza Pamardi Putra, panti sosial bina karya, panti sosial bina remaja, panti sosial karya wanita dan anggota Tim Reaksi Cepat (TRC). Pelatihan tersebut dilaksanakan sebagai upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia agar petugas lebih siap berkait rencana *set-up shelter* ODHA di Yogyakarta.

Pemberian buku saku. Buku saku tentang ancaman dan bahaya virus diberikan kepada para guru pendidikan jasmani dan olah raga kesehatan pada seluruh sekolah di wilayah Yogyakarta, sebagai upaya menanggulangi dan mengantisipasi masalah HIV-AIDS pada usia produktif. Kegiatan ekstrakurikuler dilakukan dengan sosialisasi pengetahuan HIV-AIDS di setiap sekolah dengan materi disisipkan dalam mata pelajaran biologi tentang kesehatan reproduksi.

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menekan kasus HIV-AIDS membentuk lembaga warga peduli AIDS. Lembaga ini dibentuk di setiap kelurahan dengan menyertakan beberapa elemen masyarakat baik dari PKK, Karang Taruna, PSM, tokoh agama, LPMK dan elemen lainnya. Pembentukan lembaga tersebut didasarkan atas Instruksi Mendagri No 444.24/ 2259/SJ tahun 2013, yang berisikan perintah pembuatan lembaga untuk penguatan kelembagaan dan pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan HIV-AIDS di tingkat kelurahan. Selama ini kendala yang dihadapi dalam penanganan HIV-AIDS di Kota Yogyakarta karena kurang terbukanya para pengidap, serta adanya diskriminasi dan stigma dalam masyarakat. Pada tahap awal lembaga warga peduli HIV-AIDS dibentuk di 14 wilayah dari 45 kelurahan yang ada di Kota Yogyakarta.

Para kader dalam lembaga tersebut bertugas memberikan sosialisasi HIV-AIDS, pendataan penderita, dan mengajak akses layanan kesehatan. Mereka berperan sebagai pelaksana sekaligus menjadi pengawas, pelayan, dan pelapor untuk menekan kasus.

Disamping pelaksanaan berbagai kegiatan sebagai bentuk implementasi kebijakan tersebut, guna mempengaruhi perubahan kebijakan yang berkait upaya penanggulangan dan pencegahan HIV-AIDS perlu didukung hasil penelitian. Dalam hal ini penelitian yang berhubungan dengan permasalahan HIV-AIDS sebagai landasan dalam merumuskan berbagai kebijakan berkait dengan upaya penanggulangan dan pencegahan HIV-AIDS. Penelitian dimaksud diantaranya dilakukan oleh lembaga peduli HIV-AIDS yang ada di Yogyakarta.

Perkumpulan IDEA telah melakukan penelitian tentang Pola dan Kinerja Kebijakan Anggaran Penanggulangan HIV-AIDS di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Penelitian ini bertujuan menganalisis kesesuaian proses perencanaan penganggaran penanggulangan HIV-AIDS tahun 2010 hingga 2012. Hasil penelitian Sri Wijiyati, dkk (2013) tersebut menunjukkan, bahwa berkait penanggulangan HIV-AIDS ternyata akses masyarakat sipil atas perencanaan penganggaran di ketiga wilayah tersebut masih rendah. Sebagian besar informan belum memiliki pengetahuan secara benar tentang peraturan perundang-undangan yang menjamin hak asasi manusia atas informasi, partisipasi, dan kesehatan. Implikasinya bahwa partisipasi dan kontrol masyarakat sipil menjadi rendah. Rendahnya kinerja aspek akses, partisipasi, dan kontrol masyarakat mengakibatkan rendahnya manfaat perencanaan penganggaran bagi pemangku hak. Dalam beberapa kasus, kebijakan yang diambil justru meningkatkan kerentanan masyarakat sipil. Aspek-aspek upaya kesehatan baik promotif, preventif, maupun rehabilitatif belum mendapatkan alokasi proporsional dalam kebijakan anggaran di tiga daerah penelitian. Kesimpulan hasil penelitian tersebut adalah, bahwa kinerja kebijakan anggaran penanggulangan HIV-AIDS terkait HAM di ketiga daerah penelitian belum optimal. Temuan penelitian tersebut memunculkan rekomendasi perlunya penguatan pengetahuan

dan keterampilan masyarakat sipil untuk mengakses dan berpartisipasi dalam proses perencanaan penganggaran. Perlu penguatan pengetahuan dan keterampilan aparat badan publik tentang kewajiban negara menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia atas informasi dan partisipasi, serta hak asasi manusia atas kesehatan. Utamanya berkait penanggulangan HIV-AIDS agar kebijakan yang diambil mengurangi risiko dan bukan menguatkan ancaman ataupun menambah kerentanan. Perlu pengembangan bentuk-bentuk partisipasi yang ramah populasi kunci, dan penguatan sinergi badan publik negara dalam penanggulangan HIV-AIDS.

Sisilya Oktaviana Bolilanga juga telah melakukan Kajian Implementasi Kebijakan Pencegahan HIV-AIDS Berdasar Kapasitas Lembaga dan Persepsi Waria di DI Yogyakarta. Penelitian ini bertujuan mengkaji implementasi kebijakan lokal sebagai upaya pencegahan HIV-AIDS berdasar kapasitas lembaga dan persepsi waria. Kajian difokuskan pada implementasi perundangan, peraturan, program dan kegiatan yang menggambarkan kepedulian pemerintah daerah dan organisasi sosial terhadap waria sebagai upaya pencegahan HIV-AIDS, meskipun program baru terbatas pada bidang kesehatan, sosial, dan ketenagakerjaan.

Hasil penelitian berkait kondisi masing-masing variabel yang diteliti sebagai berikut. Pertama kondisi lingkungan. *Best practice* yang diangkat dinas kesehatan terlihat dari adanya *exit strategi* untuk merespons tantangan kondisi ekonomi. Strategi untuk merespons tentang kondisi ekonomi melalui kebijakan kesehatan yang memberlakukan mekanisme pola tarif layanan ODHA mengacu sistem pendanaan *Global Fund*, 85 persen *overhead cost*, 10 persen operasional, dan 5 persen koordinasi. Program tersebut tidak efektif karena kurang memadainya infrastruktur seperti keterbatasan peralatan medis untuk menunjang layanan di klinik penanggulangan HIV-AIDS bagi organisasi sehingga menjadi kendala kebijakan.

Kedua kondisi sumber daya organisasi, yakni terbatasnya keuangan yang merupakan penyebab utama berhentinya keberlanjutan program, terlebih bagi organisasi non pemerintah. Lembaga yang sumber dananya (sebagian besar atau seluruhnya) berasal dari lembaga

donor atau swadaya seperti organisasi non pemerintah, tidak mampu melanjutkan program pencegahan HIV-AIDS. Respons menghadapi pembiayaan pencegahan HIV-AIDS hanya di Dinkes melalui kegiatan *exit strategi*. *Best practices* variabel ini berupa dukungan dari birokrasi pusat (Kementerian Sosial) terhadap kelompok waria.

Ketiga kondisi kinerja dan dampak. Sebagian besar kebijakan lokal dapat dirasakan manfaatnya oleh kelompok sasaran (waria), misalnya kemudahan mengakses program pencegahan HIV-AIDS, Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dan Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda). Beberapa lembaga implementor program bidang lain seperti keberhasilan pendidikan dan ketenagakerjaan belum optimal. Persepsi dan respons kelompok sasaran terhadap kinerja dan dampak kebijakan dilihat dari tiga bidang yaitu: a) pendidikan, berkait bidang ini waria berkeinginan untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang lebih tinggi, tetapi terhalang kesempatan dan waktu kerja demi kebutuhan hidup, sebagaimana yang pernah dilakukan PKBI dalam program belajar; b) kesehatan, kecukupan KIE HIV-AIDS, infeksi oportunistik, dan IMS memberikan pemahaman yang tinggi bagi waria untuk memproteksi diri. Rendahnya akses klinik tes VCT, skrining IMS, dan penggunaan kondom pada waria menjadi indikator keberhasilan lembaga implementor dalam program pencegahan HIV-AIDS; c) sosial ketenagakerjaan, umumnya waria masih sulit mengakses pekerjaan di sektor formal dan informal karena diskriminasi dan stigma serta tidak tersedianya lapangan kerja, sehingga sebagian besar waria menjadi pengamen dan PSK.

Rekomendasi hasil kajian Sisilya tersebut berkait variabel lingkungan perlu analisis kebutuhan organisasi dan dalam implementasinya perlu melibatkan penerima manfaat. Dalam hal hubungan diantara organisasi perlu meningkatkan kualitas komunikasi. Menyangkut sumber daya organisasi perlu analisis pendanaan dan mengurangi ketergantungan donor. Berkait kapabilitas lembaga perlu meningkatkan keterampilan teknis melalui pelatihan dan pengembangan staf. Dinas Sosial DI Yogyakarta ke depan perlu memformulasikan kebijakan berdasar kebutuhan

sasaran, pelibatan sasaran, pendampingan dan monitoring program, serta menyediakan kesempatan *display* pemasaran produk hasil program agar pemberdayaan berkelanjutan

Keberadaan penderita AIDS hingga saat ini belum ditemukan cara perawatan, vaksin dan obat-obatan untuk menyembuhkannya. Atas dasar kenyataan tersebut, maka tindakan pencegahan penularan HIV merupakan cara yang paling efektif untuk menghindari AIDS. Program pencegahan penularan dan penyebaran HIV lebih dipusatkan pada pendidikan masyarakat mengenai cara dan media penularan HIV-AIDS. Dengan demikian, masyarakat terutama kelompok perilaku beresiko tinggi perlu mengubah kebiasaan hidup mereka sehingga tidak mudah terjangkit HIV. Berbagai upaya yang dapat dilakukan untuk menghindari HIV-AIDS diantaranya: 1) Membiasakan diri berperilaku seks secara sehat. Sebagian besar penularan HIV terjadi melalui hubungan seksual. Oleh karena itu, membiasakan diri dengan berperilaku seks secara sehat tentu menjauhkan diri dari penularan HIV. Misalnya tidak berhubungan seks diluar nikah, tidak berganti-ganti pasangan, dan menggunakan pengaman terutama bagi kelompok perilaku beresiko tinggi sewaktu melakukan aktivitas seksual; 2) Menggunakan jarum suntik dan peralatan medis yang steril. Para tenaga medis hendaknya memperhatikan peralatan kesehatan yang mereka gunakan. Jarum suntik yang digunakan harus terjamin sterilitasnya dan sebaiknya hanya untuk sekali pakai. Artinya setiap kali menyuntik pasien, seorang tenaga medis harus memakai jarum suntik yang baru. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah penularan HIV melalui jarum suntik. Selain itu, penggunaan sarung tangan lateks setiap kontak dengan cairan tubuh pasien juga dapat memperkecil peluang penularan HIV; 3) Menjauhi segala bentuk penggunaan Narkoba. Para pengguna Narkoba terutama yang menggunakan jarum suntik sangat rentan tertular HIV. Fakta menunjukkan, bahwa penyebaran HIV pada kalangan pengguna Narkoba suntik tiga sampai lima kali lebih cepat dibanding perilaku resiko yang lain; 4) Tidak melakukan transfusi darah dari orang yang mengidap HIV. Pemeriksaan medis secara ketat pada setiap transfusi darah dapat mencegah penularan HIV. Sebelum transfusi darah

berlangsung, para praktisi kesehatan sebaiknya melakukan tes untuk memastikan bahwa darah yang akan didonorkan bebas dari HIV-AIDS; 5) Menganjurkan agar wanita pengidap HIV untuk tidak hamil. Hamil merupakan hak setiap wanita, namun bagi wanita pengidap HIV dianjurkan untuk tidak hamil. Hal ini karena wanita hamil pengidap HIV dapat menularkan virus kepada janin yang dikandung, sehingga jika terpaksa ingin hamil sebaiknya berkonsultasi dengan dokter.

Telaah-telaah tersebut menunjukkan, bahwa upaya penanggulangan khususnya pencegahan HIV-AIDS harus dilakukan secara berencana, terpadu, terkoordinasi dan berkesinambungan, serta melibatkan pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. Sosialisasi merupakan kegiatan penting sebagai langkah awal dalam rangka memberi pemahaman dan pengetahuan kepada masyarakat luas tentang HIV-AIDS. Pemahaman dan pengetahuan secara benar tentang HIV-AIDS akan menumbuhkan sikap untuk menjauhi berbagai perilaku beresiko tertular HIV-AIDS. Sosialisasi diberikan kepada aparat pemerintah sebagai orang yang mempunyai kewenangan untuk memberikan informasi secara benar tentang HIV-AIDS, sekaligus sebagai pihak berkompeten dalam pengambilan kebijakan pemerintah. Sosialisasi juga dilakukan kepada kelompok rentan tertular HIV-AIDS seperti pekerja seks dan pengguna Nafza, sebagai upaya mencegah penyebaran HIV-AIDS. Bagi pekerja seks disadarkan agar mau menggunakan kondom sebagai upaya memperkecil penularan HIV, dan hal yang penting diharapkan dari kelompok ini bisa mengubah perilaku hidupnya. Kalangan pelajar sebagai generasi penerus bangsa juga menjadi sasaran sosialisasi, karena mereka merupakan kelompok rentan yang cenderung melakukan berbagai perilaku beresiko tertular HIV-AIDS, seperti seks bebas, mengkonsumsi Narkoba dengan jarum suntik. Memasukkan materi HIV-AIDS dalam kurikulum pengajaran di sekolah, khususnya bagi siswa SMA/SMK, merupakan salah satu bentuk pencegahan penularan HIV-AIDS pada kalangan muda. Oleh karena itu, sosialisasi perlu dilakukan secara terus menerus dengan sasaran baik aparat pemerintah maupun masyarakat.

Pelaksanaan sosialisasi perlu keterlibatan dan kerjasama secara berkelanjutan dari berbagai pihak agar pencegahan HIV-AIDS dapat berjalan optimal dan berhasil baik. Peranserta masyarakat juga perlu ditumbuhkan melalui pembentukan lembaga warga peduli AIDS. Hasil penelitian yang dilakukan B2P3KS Yogyakarta menemukan model pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan masalah AIDS yang intinya perlu dilakukan melalui penyuluhan dan bimbingan sosial. Kegiatan tersebut bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, sikap kepedulian, partisipasi dan pengelolaan sumber daya kesejahteraan sosial bagi tokoh masyarakat yang peduli pada masalah HIV-AIDS (Warto, 2004). Apabila dikaitkan dengan teori kebijakan sosial sebagaimana dijelaskan dalam tinjauan pustaka, maka berbagai kegiatan tersebut merupakan implementasi kebijakan Pemda DI Yogyakarta sebagai bentuk kebijakan publik yang mempunyai fungsi untuk pencegahan, penyembuhan, dan pengembangan. Fungsi pencegahan sebagai kebijakan untuk mengurangi resiko penularan HIV-AIDS melalui kegiatan sosialisasi berkait pemahaman dan pengetahuan masyarakat tentang HIV-AIDS secara benar. Fungsi penyembuhan mengacu pada upaya memberi penguatan demi ketahanan hidup, sedangkan fungsi pengembangan untuk meningkatkan kualitas ODHA agar lebih baik dari kondisi sebelumnya.

Penyebaran HIV-AIDS jika tidak ditanggulangi apalagi tidak dilakukan pencegahan akan mengakibatkan meluasnya penularan pada populasi umum seperti menginfeksi bayi, anak-anak, dan perempuan hamil. Kondisi ini disebut dengan *generalize epidemic level* yang selanjutnya akan mengakibatkan kemunduran kualitas sumber daya manusia. Penetapan standar pelayanan minimal dan sistem rujukan yang terpadu juga diharapkan dapat memberikan pelayanan secara optimal dan jaminan akan adanya keberlanjutan pelayanan kesehatan bagi ODHA. Menurut Warto, dkk. (2006, 2007), pelayanan sosial bagi penyandang HIV-AIDS pada prinsipnya meliputi kegiatan pemenuhan kelima kebutuhan dasar mencakup pelayanan kebutuhan fisik, kebutuhan psikis, kebutuhan sosial, kebutuhan ekonomi, dan kebutuhan kerohanian (keimanan dan ketaqwaan).

Faktor pendukung pelaksanaan kebijakan upaya pencegahan HIV-AIDS antara lain adanya komitmen dari pemerintah daerah yang mendukung implementasi kebijakan tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Daerah No 12 Tahun 2010 tentang Penanggulangan HIV-AIDS, yang ditindaklanjuti terbitnya Peraturan Gubernur No 39 Tahun 2012 tentang Komisi Penanggulangan AIDS. Kendala pelaksanaan kebijakan diantaranya kurang adanya dukungan dari instansi yang seharusnya berkompeten dan telah ditunjuk untuk duduk pada bidang-bidang di Komisi Penanggulangan AIDS, sehingga menghambat dalam merealisasikan rencana aksi terutama kegiatan penelitian sebagai basis pengambilan kebijakan. Bidang penelitian dan pengembangan yang ada di Komisi Penanggulangan AIDS DI Yogyakarta kegiatannya baru sebatas koordinasi, inventarisasi, dan menghimpun data organisasi/instansi yang bergerak dalam penanganan kasus, serta berbagai data permasalahan dalam upaya pencegahan, promosi dan penanggulangan. Sementara bidang penelitian belum melakukan kegiatan penelitian, selama ini hanya memanfaatkan hasil penelitian yang dilakukan oleh perguruan tinggi, lembaga kelitbangan pemerintah, dan organisasi/perorangan peduli HIV-AIDS. Belum semua instansi mendukung kebijakan upaya pencegahan, seperti Dinas Pendidikan dan Olah Raga Kota Yogyakarta yang tidak memberi kesempatan untuk melakukan sosialisasi pada siswa jenjang pendidikan dasar, khususnya sekolah lanjutan pertama/ sederajat. Pada sisi lain kenyataan di lapangan menunjukkan, bahwa perilaku berisiko HIV-AIDS telah merambah pada kalangan siswa SMP bahkan SD.

D. Kesimpulan

Pemerintah DI Yogyakarta dalam upaya mencegah permasalahan HIV-AIDS telah melakukan beberapa kebijakan, mencakup regulasi berupa peraturan daerah, peraturan gubernur, dan keputusan wakil gubernur. Implementasinya pencegahan HIV-AIDS dilakukan oleh Komisi Penanggulangan AIDS, melalui kegiatan seperti sarasehan strategi rencana aksi daerah, kegiatan sosialisasi, ujicoba penerapan kurikulum HIV-AIDS di sekolah, pelatihan petugas *shelter* ODHA bagi

pekerja sosial, pemberian buku saku tentang HIV-AIDS bagi para guru, dan pembentukan lembaga warga peduli HIV-AIDS di tingkat kelurahan. Berbagai penelitian yang dilakukan baik oleh perorangan maupun lembaga peduli HIV-AIDS bisa memberi tambahan informasi berkait upaya yang dilakukan dalam pencegahan HIV-AIDS. Meskipun berbagai upaya tersebut telah dilakukan, tetapi dalam kenyataan belum menunjukkan hasil optimal. Kondisi tersebut antara lain terkendala kurangnya dukungan dari beberapa instansi yang terlibat dalam bidang-bidang di Komisi Penanggulangan AIDS, yang bisa menghambat realisasi pelaksanaan rencana aksi, khususnya kegiatan penelitian sebagai basis pengambilan kebijakan. Dinas Pendidikan dan Olah Raga Kota Yogyakarta belum memberi kesempatan untuk melakukan sosialisasi pada siswa di semua jenjang pendidikan baik tingkat dasar, menengah, maupun atas. Upaya tersebut penting dilakukan bertujuan untuk memberikan pemahaman dan pengetahuan yang benar berkait HIV-AIDS kepada generasi muda.

Kebijakan upaya pencegahan HIV-AIDS agar menunjukkan hasil secara optimal, maka direkomendasikan pelaksanaan rencana aksi untuk diperluas jangkauannya dengan melibatkan semua instansi baik pemerintah, dunia usaha, maupun elemen masyarakat. Selanjutnya berkait dengan pengambilan kebijakan dalam upaya penanggulangan HIV-AIDS hendaknya berbasis pada hasil penelitian sehingga pencegahan HIV-AIDS tepat sasaran dan memperoleh hasil secara optimal.

Pustaka Acuan

Ahmad Sanusi Musthofa. (2002). *Problem Narkotika-Psikotropika dan HIV-AIDS*. Jakarta: Zikrul Hakim

Chatarina Rusmiyati. (2007). Penyebaran HIV-AIDS dan Upaya Pencegahannya di Nusa Tenggara Timur. *Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial*. Vol VI No. 21. September 2007. B2P3KS: Yogyakarta

_____. (2012). Penanggulangan HIV-AIDS di Provinsi Riau. *Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial*. Vol 11 No. 2. Juni 2012. Yogyakarta: B2P3KS

Diane Richardson. (2002). *Perempuan dan AIDS*. Yogyakarta: Media Pressindo

Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta. (2012). Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 39 Tahun 2012 tentang *Komisi Penanggulangan AIDS*. Yogyakarta: Dinkes

Edi Suharto. (1997). *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*. Bandung: Lembaga Studi Pembangunan STKS (LSP-STKS)

_____. (2005). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama

Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media

Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar. (2008). *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara

Kementerian Kesehatan RI. (2014). *Statistik Kasus AIDS di Indonesia*. Jakarta: Direktur Jendral Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan. Edit data September 2014

Kompas. (2013). *Penyakit Menular: Penanganan HIV-AIDS Terhambat Stigma*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara. Senin, 22 Juli 2013

Nasution. (2007). *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara

Nopriadi. 2011. *HIV AIDS Musuh Kita Bersama*. Pekanbaru: Riau Pos. 1 Desember 2011

Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta. (2010). Peraturan Daerah Provinsi DI Yogyakarta No 12 Tahun 2010 tentang *Penanggulangan Human Immunodeficiency Virus (HIV) Dan Acquired Immuno Deficiency Syndrome (AIDS)*. Yogyakarta: Pemprov

Sisilya Oktaviana Bolilanga. (2013). *Studi Kebijakan Lokal HIV-AIDS: Kajian Implementasi Kebijakan Berdasarkan Kapasitas Lembaga dan Persepsi Waria di Provinsi DIY*. Disampaikan dalam Diseminasi Hasil Penelitian HIV-AIDS, yang diselenggarakan KPA DI Yogyakarta, 26 September 2013

Sri Wijiyati, dkk. (2013). *Pola dan Kinerja Kebijakan Anggaran Penanggulangan HIV*

- dan AIDS: Studi Kasus Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul Tahun 2010-2012*. Yogyakarta: Perkumpulan IDEA. Disampaikan dalam Diseminasi Hasil Penelitian HIV-AIDS, yang diselenggarakan KPA DI Yogyakarta, 26 September 2013
- Tiyas Nur Haryani. 2014. *Kesejahteraan Sosial Perempuan dengan HIV-AIDS di Kota Surakarta*. Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial. Yogyakarta: Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial
- Tribun Jogja. (2014). *Suami Suka Jajan Bikin Istri Tertular*. Yogyakarta. Kamis, 17 April 2014
- Warto, dkk. (2004). *Ujicoba Pola Pemberdayaan Masyarakat dalam Penanggulangan Masalah AIDS*. Yogyakarta: B2P3KS
- _____. (2006). *Pengkajian Kebutuhan Pelayanan Sosial Penyandang HIV-AIDS*. Yogyakarta: B2P3KS
- _____. (2007). *Ujicoba Model Pelayanan Sosial Penyandang HIV-AIDS*. Yogyakarta: B2P3KS
- www.harianjogja.com. *HIV-AIDS DI DIY Dari 2.288 Penderita, hanya 657 yang Aktif Periksakan Diri*. post 1 Desember 2013, diakses 17 Juli 2014

Legalisasi Izin Operasional Mendasari Keberlanjutan Panti Asuhan Ash Shiddiqiyah dalam Pelayanan Kesejahteraan Sosial Anak Terlantar

The Legalization of Operational Permit in Continuing Ash-Shiddiqiyah Care Institution on Neglected Children Social Welfare Service

Siti Aminatun dan Chulaifah

BBalai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS), Kementerian Sosial RI.
Jalan Kesejahteraan Sosial No. 1 Sonosewu, Bantul, Yogyakarta. E-mail: aminatunsiti57@yahoo.com
Naskah diterima 3 November 2014 direvisi 6 Januari 2014 disetujui 13 Januari 2015

Abstract

The research is to discuss the operational permit legalization of Ash-Shiddiqiyah Care Institution to describe the operational permit legalization as responsibility in giving social service to neglected children. The informants in this research are chosen purposively, namely the managements of social welfare institution Ash-Shiddiqiyah who give service to neglected children, apparatus of Social Agency of Yogyakarta Special Territory, apparatus of Investation and Joint Venture Board, and permanent and non-permanent donateurs. Data are gathered through indepth interview, observation, and documentary analysis. Data are analyzed through quantitative-descriptive technique to describe the process of operational permit legalization of the institutional care. The result shows that Ash-Shiddiqiyah care institution as social welfare institution in handling the activities have got operational permit from legal institution. The operational permit indicates that the existence of institutional care is legal. It means that all things related to operational activities can be accounted publicly so that it gets accreditation by donateurs to participate. It is recommended to the local government, Investment and Joint Venture Board of Yogyakarta Special Territory and social welfare institution to keep overseeing and supervising so that the institution always gives service to people with social problem accountably and responsibly.

Keywords: *Operasional Permit-Institutional Care Service-Neglected Children*

Abstrak

Artikel ini membahas mengenai hasil penelitian mengenai legalisasi izin operasional Panti Asuhan Ash Shiddiqiyah, dengan tujuan untuk mendeskripsikan legalisasi izin operasional sebagai bentuk pertanggungjawaban dalam memberikan pelayanan sosial terhadap anak terlantar. Informan penelitian ini ditentukan secara purposive yaitu pengurus lembaga kesejahteraan sosial Ash Shiddiqiyah yang memberikan pelayanan sosial terhadap anak terlantar, aparat Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, aparat Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta, dan donatur tetap dan donatur tidak tetap. Pengumpulan data dengan teknik wawancara mendalam (indepth interview), observasi dan telaah dokumen. Analisis data dilakukan secara deskriptif untuk menggambarkan proses legalisasi izin operasional panti. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa panti asuhan Ash Shiddiqiyah sebagai lembaga kesejahteraan sosial dalam menjalankan kegiatan telah mendapatkan izin operasional dari pihak yang berwenang. Dengan dimilikinya izin operasional menunjukkan bahwa, lembaga kesejahteraan sosial tersebut keberadaannya resmi/legal dalam arti segala sesuatu yang berhubungan dengan operasionalisasi dapat dipertanggungjawabkan sehingga mengundang kepercayaan donator untuk berpartisipasi. Direkomendasikan kepada pemerintah dalam hal ini Badan Kerjasama dan Penanaman Modal dan Dinas Sosial untuk tetap memberikan perhatian dan pengawasan agar lembaga kesejahteraan sosial tetap dapat memberikan pelayanan sosial kepada penyandang masalah kesejahteraan sosial secara akuntabel sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Kata kunci: Anak Terlantar; Legalisasi Izin Operasional; Panti Asuhan; Pelayanan

A. Pendahuluan

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Permasalahan kesejahteraan sosial yang terjadi di masyarakat menunjukkan, bahwa masih ada sebagian warga negara yang belum terpenuhi haknya atas kebutuhan dasar secara layak, mengalami hambatan untuk menjalankan fungsi sosial dalam bermasyarakat sehingga tidak dapat menjalani kehidupan secara layak yang bermartabat. Pasal 34 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Jumlah anak terlantar di seluruh Indonesia pada tahun 2003 berjumlah 3.308.643 anak, tahun 2006 turun menjadi 2.815.393 anak, namun tahun 2008 jumlah anak terlantar bertambah menjadi 3.176.462 anak, dan data pada tahun 2011 tercatat 2.302.449 anak terlantar (Kementerian Sosial, 2011). Keterlantaran yang disandang anak telah mendapatkan perhatian, baik dari pemerintah maupun masyarakat dengan berbagai upaya telah dilakukan untuk mencegah atau mengentaskan anak dari keterlantaran. Akan tetapi realitanya dalam kehidupan di lingkungan masyarakat masih saja ditemukan anak yang mengalami keterlantaran.

Sebagai tindak lanjut dari amanat Undang Undang Dasar 1945, pemerintah mendirikan sejumlah panti asuhan yang berfungsi memberikan perlindungan dan pelayanan sosial terhadap anak terlantar. Kewajiban pemerintah ini dikuatkan dengan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang pada pasal 55 mengamanatkan pemerintah wajib menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar, baik dalam lembaga maupun di luar lembaga. Dalam penanganan dan pelayanan anak terlantar diperjelas lagi dalam Undang Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yang dalam pasal 38 ayat 1 dinyatakan bahwa masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Undang Undang ini mengisyaratkan bahwa masyarakat dipersilakan untuk berpartisipasi dalam pemeliharaan dan perawatan anak terlantar. Panti asuhan bagi anak terlantar merupakan tempat yang dapat

memberikan pelayanan sebagai pengganti keluarga yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar anaknya. Anak yang mendapatkan pengasuhan di panti asuhan akan dapat tumbuh dan berkembang secara wajar. Menurut Shaffer dalam Chatarina Rusmiyati (2008:20) disebutkan bahwa panti asuhan memiliki fungsi sebagai: 1) Wahana dalam usaha mempertahankan hidup, sebagai lembaga yang berupaya memberikan pemenuhan kebutuhan fisik anak. 2) Wahana ekonomi, yaitu membantu anak untuk bisa mandiri secara ekonomi, bila anak menginjak usia dewasa. 3) Wahana aktualisasi diri, yaitu membantu anak dalam mengembangkan potensi kemampuan anak.

Regulasi ini memudahkan bagi masyarakat untuk berperan aktif dalam berbagai kegiatan yang berhubungan dengan pengentasan anak terlantar, mengingat keterbatasan pemerintah dalam menangani berbagai permasalahan sosial yang terjadi di lingkungan masyarakat. Amanat tersebut oleh sebagian warga masyarakat yang berjiwa kesetiakawanan sosial dan memiliki kepedulian untuk membantu anak terlantar dengan empati dan kasih sayang dengan melakukan aksi/tindakan nyata yakni dengan mendirikan panti asuhan, agar setiap anak yang mengalami keterlantaran terpenuhi hak dasarnya. Menurut Haryati Soebabio (1991:10) kesetiakawanan sosial pada hakikatnya merupakan tenggang rasa, kemampuan menempatkan diri dalam situasi dan kesulitan orang lain, sehingga tidak akan bersikap semena-mena, sanggup merasakan dan menunjukkan toleransi terhadap keadaan orang lain, serta rela mengulurkan tangan bila diperlukan.

Batasan usia anak menurut pasal 1 ayat 1 Undang Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak disebutkan bahwa anak adalah seseorang yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun termasuk anak yang masih di dalam kandungan. Batasan usia anak yang tertera dalam Konvensi Hak Anak (KHA) yang disetujui Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada tanggal 20 Nopember 1989 yaitu sampai usia 18 tahun, dan dalam penelitian ini batasan anak sampai usia 18 tahun. Sementara ciri-ciri anak terlantar menurut Departemen Sosial (1999:39) yaitu: 1) anak laki-laki/perempuan usia 5-18 tahun. 2)

anak yatim, piatu, yatim piatu. 3) tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya. 4) anak yang lahir karena tindak perkosaan, tidak ada yang mengurus dan tidak mendapat pendidikan. Adapun yang dimaksudkan anak terlantar (Departemen Sosial, 2004:5) adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial.

Keterlantaran yang menimpa anak terjadi karena berbagai hal diluar kemampuan manusia, mengacu pada ciri-ciri anak terlantar tersebut di atas dapat dikatakan bahwa keterlantaran terjadi karena orangtuanya tidak dapat melakukan kewajiban karena beberapa kemungkinan seperti miskin, salah satu dari orangtuanya atau kedua-duanya sakit, salah satu atau kedua-duanya meninggal, keluarga tidak harmonis kedua orangtuanya hanya memikirkan diri sendiri dan bercerai sehingga anak terabaikan yang menjadikannya terlantar, tidak ada pengasuh/pengampu sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan dasarnya dengan wajar baik secara jasmani rohani maupun sosial. Menurut hasil penelitian Listyawati di panti asuhan Jamasba (2010:74), menunjukkan bahwa anak yang mendapat pengasuhan dalam panti adalah anak dari keluarga kurang mampu secara ekonomi, hal ini dimaksudkan agar tepat sasaran dan anak dapat mengenyam pendidikan dan terpenuhi kebutuhan hidupnya dengan baik. Sebagaimana diketahui anak adalah generasi penerus cita-cita perjuangan bangsa, sehingga harus dibina, dilindungi, sebaiknya dipenuhi kebutuhan dasarnya agar dapat tumbuh dan berkembang secara wajar dan menjadi generasi penerus yang berkualitas. Kebutuhan dasar menurut Oswald Kroh dalam Kartini Kartono (1990:20) meliputi: 1) Kebutuhan fisik, biologis, sebagai tuntutan yang harus dipenuhi seperti makan, sandang, dan papan. 2) Kebutuhan mental psikis, untuk menjamin kesehatan jasmani dan rohani yang berkaitan dengan eksistensinya sebagai makhluk mental psikis. 3) Kebutuhan sosial, yaitu kebutuhan yang berkaitan dengan eksistensi manusia sebagai makhluk sosial karena manusia tidak dapat hidup tanpa orang lain. Pemenuhan kebutuhan yang diterima anak dalam panti menurut hasil penelitian Andayani Listyawati (2010:284) yaitu 1) Pembinaan mental dan spiritual meliputi karakter, sopan santun, dan

rohani. 2) Penyediaan tempat tidur. 3) Pemberian makanan dan pakaian. 4) Kesempatan mengikuti pendidikan/disekolahkan. 5) Dilatih keterampilan memasak menjahit dan merangkai bunga.

Pemenuhan kebutuhan dasar anak yang dilakukan melalui organisasi sosial dalam panti dapat merealisasikan pemenuhan kebutuhan dasar anak. Organisasi sosial menurut T. Sumarno Nugroho (1994:43) memiliki ciri-ciri: 1) Merupakan organisasi formal yang jelas tujuan dan usahanya. 2) Tidak komersial artinya tidak mencari keuntungan financial/material dalam melaksanakan kegiatannya. 3) Dibutuhkan oleh masyarakat artinya organisasi sosial didirikan atas kebutuhan di dalam masyarakat, bukan merupakan usaha pribadi seseorang baik moral maupun material. 4) Usaha organisasi sosial berorientasi untuk kesejahteraan manusia secara langsung artinya usahanya harus secara langsung dapat dirasakan oleh penerima pelayanan. Ciri-ciri organisasi sosial tersebut menunjukkan, bahwa dalam melakukan usaha kesejahteraan sosial ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan seperti anak terlantar. Para pengurus tidak menggantungkan hidupnya dari organisasi sosial, namun untuk posisi tertentu seperti tenaga yang mengurus dapur diberi imbalan jasa/dibayar karena mereka memang bekerja mengurus pemenuhan kebutuhan makan anak-anak penghuni panti.

Organisasi sosial secara langsung turut serta meringankan beban sekaligus sebagai mitra pemerintah dalam usaha penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Panti asuhan yang bergerak memberikan pelayanan kesejahteraan sosial kepada anak terlantar merupakan salah satu bentuk dari organisasi sosial. Panti asuhan adalah lembaga pelayanan profesional yang bertanggung jawab memberikan pengasuhan dan pelayanan pengganti fungsi orangtua kepada anak yatim piatu atau yatim dan piatu terlantar (Pola Pembangunan Kesejahteraan Sosial Nomor 25/HUK/2003). Adapun menurut Soetarso (1985:21) panti asuhan merupakan tempat pelayanan substitutive atau berfungsi sebagai pengganti fungsi keluarga dalam pemenuhan kebutuhan dasar anak. Panti asuhan sebagai tempat pelayanan anak terlantar diharapkan mampu menggantikan fungsi keluarga dalam

memenuhi hak-hak dasar anak diantaranya hak memperoleh pendidikan, kesehatan, tempat tinggal, mendapatkan kasih sayang dan perlindungan. Sementara yang dimaksud Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) menurut Undang Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial adalah organisasi sosial atau perkumpulan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah upaya terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga Negara, meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial. Pelaku penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah individu, kelompok, lembaga kesejahteraan sosial, dan masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan sosial. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menurut pasal 3 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial bertujuan: 1) Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup). 2) Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian. 3) Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial. 4) Meningkatkan kemampuan, kepedulian, dan tanggung jawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan. 5) Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan. 6) Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab pemerintah dilaksanakan oleh menteri dan pemerintah daerah oleh gubernur untuk tingkat propinsi dan bupati/walikota untuk kabupaten/kota. Sementara yang dimaksud 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.

Lembaga kesejahteraan sosial dalam

memberikan pelayanan sosial mempunyai kewajiban melaporkan operasional kegiatan sebagai bentuk pertanggungjawaban sosial dan sebagai syarat untuk tetap mendapatkan legalisasi izin operasional penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Pelaporan juga dimaksudkan sebagai control dari pemerintah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Lembaga Kesejahteraan Sosial dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial agar tetap dalam jalur yang benar dan sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Panti asuhan mempunyai kewajiban melaporkan kegiatannya secara periodik yaitu setiap triwulan kepada instansi terkait (Dinas Sosial). Berdasarkan laporan yang diterima dari panti asuhan, maka Dinas Sosial mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi terhadap aktivitas panti sebagai bentuk akuntabilitas dan pengendalian mutu penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Dalam pasal 2 Undang Undang Nomor 11 tahun 2009 menyiratkan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dapat dipertanggungjawabkan dan dilaksanakan secara berkesinambungan, dilakukan secara bersama dan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat guna member manfaat bagi peningkatan kualitas hidup orang yang membutuhkan pertolongan. Pemerintah sebagai penanggung jawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial mengintegrasikan berbagai komponen yang berkaitan sehingga dapat berjalan secara terkoordinir dan sinergis. Adapun masyarakat sebagai mitra pemerintah dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial mendapatkan kemudahan akses yang luas mengenai informasi berkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Kemudahan akses dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial merupakan situasi yang kondusif bagi masyarakat untuk berpartisipasi, tentunya partisipasi yang dilakukan masyarakat harus bisa dipertanggungjawabkan oleh lembaga panti sesuai dengan peraturan yang berlaku. Keberlanjutan pelayanan dalam panti bagi anak terlantar dilaksanakan secara berkesinambungan sehingga anak dapat tumbuh dan berkembang secara wajar.

Kesejahteraan sosial diselenggarakan guna mengatasi berbagai permasalahan sosial anak terlantar melalui panti asuhan membutuhkan partisipasi dari masyarakat, hal ini mengingat keterbatasan pemerintah dalam menangani berbagai permasalahan sosial yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Warga masyarakat yang mempunyai potensi dan sumber kesejahteraan sosial diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk berpartisipasi dengan memberikan dukungan berupa uang ataupun barang untuk memecahkan permasalahan keterlantaran anak. Hasil penelitian Listyawati (2010:75) menunjukkan bahwa donatur insidental di panti asuhan anak yang memberikan kepedulian dan bantuan berupa uang dan barang berasal dari masyarakat, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan pengusaha. Donatur yang memberikan bantuan adalah dengan sukarela atas kemauan sendiri, dan mereka memberikan dengan rasa kasih untuk berbagi dengan sesama yang membutuhkan uluran tangan. Data ini menunjukkan bahwa keberadaan panti asuhan dibutuhkan oleh anak yang menyandang keterlantaran, juga dibutuhkan oleh masyarakat yang mempunyai potensi secara material berlebih untuk menyalurkan kepedulian sosialnya dengan cara memberikan bantuan yang dibutuhkan oleh anak. Dengan demikian, sinergitas antara pemerintah dan masyarakat dalam penanganan keterlantaran anak akan mendorong kehidupan anak untuk tumbuh dan berkembang secara wajar baik aspek jasmani, rohani, maupun sosial.

Berdasar latar belakang sebagaimana diuraikan, permasalahan penelitian ini dapat dirumuskan, yakni bagaimana bentuk pertanggungjawaban lembaga kesejahteraan sosial melalui legalisasi izin operasional. Tujuan penelitian adalah mendeskripsikan legalisasi izin operasional lembaga kesejahteraan sosial sebagai bentuk pertanggungjawaban dalam memberikan pelayanan sosial terhadap anak terlantar. Secara praktik penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat terutama bagi mereka yang mempunyai potensi dan sumber kesejahteraan sosial, agar tetap peduli dan memberikan perhatian berupa dukungan dana. Dukungan dana sangat dibutuhkan guna keberlanjutan lembaga kesejahteraan sosial

dalam memberikan pelayanan sosial bagi anak terlantar. Keberadaan lembaga kesejahteraan sosial perlu pengawasan melalui monitoring dan evaluasi oleh pihak yang berkompeten, agar selalu menaati semua peraturan berkait penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Bagi pengambil kebijakan, legalisasi izin operasional yang diberikan kepada lembaga kesejahteraan sosial dapat dijadikan acuan lebih lanjut untuk menangani keberadaan organisasi kemasyarakatan yang ada. Sementara manfaat secara teoritik yakni menambah khasanah ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan penggalan potensi dan sumber kesejahteraan sosial, serta partisipasi masyarakat.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan dilakukan secara deskriptif. Menurut Suharsimi Arikunto (2001:309) penelitian deskriptif yaitu penelitian yang tidak bermaksud menguji hipotesis tertentu, tetapi mengumpulkan informasi untuk menggambarkan "apa adanya" tentang suatu variabel, suatu gejala atau keadaan pada saat penelitian dilakukan. Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui upaya lembaga kesejahteraan sosial dalam memperoleh legalisasi izin operasional dalam mempertahankan eksistensinya guna memberikan pelayanan sosial bagi anak terlantar melalui panti asuhan. Penelitian ini dilakukan di Lembaga Kesejahteraan Sosial Panti Asuhan Ash Shiddiqiyah Hargowilis, kecamatan Kokap, Kabupaten Kulonprogo, Daerah Istimewa Yogyakarta dengan pertimbangan lembaga ini telah melaksanakan kewajibannya memenuhi persyaratan yang diberlakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi anak terlantar. Informan dalam penelitian ini ditentukan secara *purposive* yaitu: 1) pengurus Lembaga Kesejahteraan Sosial Ash Shiddiqiyah dengan pertimbangan lembaga ini telah melaksanakan kewajiban melaporkan secara rutin kegiatan panti kepada Dinas Sosial. 2) Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal ini Kepala Bidang Partisipasi Sosial Masyarakat dan Kepala Seksi Organisasi dan Sumbangan Sosial yang secara rutin menerima laporan dari Lembaga Kesejahteraan Sosial Ash Shiddiqiyah. 3) Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta

dalam hal ini Unit Pelayanan Teknis Daerah Gerai Pelayanan Perizinan Terpadu (Gerai P2T) yang berwenang memberikan izin operasional organisasi sosial. 4) Donatur tetap yang secara rutin/tiap bulan memberikan dukungan secara material. 5) Donatur tidak tetap, yang berhasil diwawancarai pada saat berkunjung dan memberikan bantuan. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan panduan wawancara untuk menggali informasi tentang legalisasi izin operasional, dukungan, dan partisipasi masyarakat terhadap operasional kegiatan panti dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi anak terlantar. Observasi dilakukan untuk mengamati penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam panti dengan cara melihat langsung segala aktivitas di dalam panti. Dokumentasi digunakan untuk memperoleh data pendukung yang berhubungan dengan legalisasi izin operasional panti. Data yang terkumpul dianalisa secara deskriptif dengan menggambarkan bentuk pertanggungjawaban lembaga kesejahteraan sosial melalui legalisasi izin operasional, dukungan, dan partisipasi masyarakat terhadap panti tersebut.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Lembaga Kesejahteraan Sosial di Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari empat kabupaten dan satu kota yaitu Kabupaten Gunungkidul, Sleman, Bantul, Kulonprogo, dan Kota Yogyakarta. Pemerintah mempunyai tanggung jawab menangani berbagai permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat, namun karena keterbatasannya maka pemerintah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam mengatasi permasalahan yang ada di masyarakat. Kesempatan yang diberikan oleh pemerintah mendapat respon dari sebagian warga karena permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat telah menarik perhatian mereka untuk turutserta/berpartisipasi dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Kondisi ini merupakan iklim yang kondusif guna menyelesaikan permasalahan sosial secara sinergis antara pemerintah dan masyarakat. Data dari Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014 menunjukkan, bahwa panti sosial

swasta yang memberikan pelayanan terhadap anak terlantar berjumlah 68 panti. Keberadaan panti sosial swasta yang menangani anak terlantar memang sangat dibutuhkan, hal ini mengingat kondisi keterlantaran anak di lingkungan masyarakat secara kuantitas memang cukup banyak. Panti sosial swasta yang menangani keterlantaran anak merupakan mitra pemerintah untuk bersama-sama memberikan perhatian dan menangani keterlantaran anak dengan memberikan pelayanan sosial agar mereka dapat tumbuh dan berkembang secara wajar baik secara fisik, psikis, maupun sosial. Keberadaan panti asuhan swasta yang merupakan lembaga kesejahteraan sosial yang didirikan atas inisiatif masyarakat untuk memberikan pengasuhan bagi anak terlantar dalam melaksanakan kegiatannya tidak komersial tidak profit artinya tidak mencari keuntungan. Panti asuhan yang ditujukan guna melayani anak terlantar berorientasi untuk kesejahteraan anak dan langsung dirasakan oleh anak, anak mendapatkan pengasuhan seperti layaknya dalam keluarga pengurus/pengasuh panti bertindak sebagai pengganti orangtua.

Bagi masyarakat yang ingin memberikan bantuan ataupun yang mempunyai kewajiban menyalurkan zakat, infaq, dan sodaqoh, maka keberadaan panti asuhan yang memberikan pengasuhan bagi anak terlantar merupakan wadah yang tepat untuk mendapatkan dana tersebut. Dukungan dana dari masyarakat yang diterima panti asuhan akan berdampak positif bagi kelangsungan pelayanan anak terlantar di dalam panti, sumber dana dari masyarakat dan kegiatan panti secara periodic akan dilaporkan ke instansi Dinas Sosial. Peran masyarakat sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pasal 38, bahwa masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Peran masyarakat ini dapat dilakukan melalui lembaga kesejahteraan sosial (LKS) untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan kesejahteraan sosial, dengan cara ber-partisipasi secara langsung melakukan kunjungan ataupun memberikan kepedulian/bantuan melalui rekening lembaga kesejahteraan sosial yang bersangkutan.

2. Panti Asuhan Ash Shiddiqiyah

Salah satu lembaga sosial swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan layanan kesejahteraan sosial anak terlantar adalah panti asuhan Ash Shiddiqiyah. Panti asuhan ini didirikan pada tanggal 25 Februari 2002, yang awalnya menempati gedung dengan status sewa di jalan raya Wates km 18 nomor 59 Dusun Klebakan, Desa Salamrejo, Kecamatan Sentolo. Pada tanggal 1 Juli 2003 panti ini pindah ke Desa Hargowilis, Kecamatan Kokap dengan menyewa rumah penduduk di RT 64 RW 24 Dusun Sremotengah. Atas pertimbangan kondisi rumah yang kurang memenuhi syarat kesehatan, oleh Pemerintah Kabupaten Kulonprogo dan pimpinan proyek waduk Sremo, maka pada 1 Januari 2005 panti pindah lagi yakni menempati gedung Sekolah Dasar Sremo I dengan beberapa persyaratan dari pihak pemerintah Kabupaten Kulonprogo.

Keberadaan panti ini sudah berbadan hukum yang disahkan dengan ketetapan akta notaris Ahmad Dien Prawirakarsa, SH nomor 02 tanggal 14 April 2010. Kepemilikan status berbadan hukum oleh panti Ash Shiddiqiyah merupakan penguatan bagi keberlangsungan lembaga dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi anak terlantar. Dengan dimilikinya akta notaris berarti panti ini sudah berbadan hukum, akan tetapi untuk melaksanakan kegiatan pelayanan kesejahteraan sosial anak terlantar persyaratan tersebut belum cukup, dan harus mendapat legalisasi izin operasional dari pihak berwenang sebagai pembina dalam hal ini Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta.

Panti asuhan Ash Shiddiqiyah berazaskan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Panti ini menetapkan visi yaitu terciptanya anak asuh yang mandiri, bebas dari kemiskinan dan kebodohan, tanpa meninggalkan dasar aqidah yakni agama Islam, serta menciptakan kondisi panti asuhan yang mandiri dan unggul dalam pelayanan. Sementara misi yang diemban adalah memberikan pelajaran agama Islam secara terprogram; memberikan pelajaran pendidikan olahraga dan kesehatan; memperbanyak pelatihan dan *skill* (keterampilan); mengembangkan motivasi dan mental spiritual; memperdayakan potensi dan kemampuan intelektual secara terpadu; serta

tertib administrasi dan manajemen/pengelolaan panti asuhan.

Anak-anak panti asuhan diwajibkan mematuhi peraturan yang ada guna mendukung terwujudnya visi dan misi panti tersebut. Semua anak berikrar untuk setia dan taat kepada agama dan bangsa, serta mengutamakan kepentingan Islam di atas kepentingan pribadi. Mereka senantiasa menjunjung kejujuran, kebenaran, serta wajib menuntut, mengembangkan, dan mengamalkan ilmu pengetahuan untuk kepentingan agama, nusa, dan bangsa. Selain itu, juga berkewajiban memelihara hubungan kekeluargaan dengan menjaga nama baik Islam ataupun panti asuhan Ash Shiddiqiyah, dan mendukung ideologi Pancasila.

Dengan visi dan misi serta ikrar anak asuh menjadikan program dan kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di panti ini mudah dilaksanakan. Pengurus panti memahami tentang tugas dan kewajibannya, begitu pula anak asuh juga mengerti apa yang harus dikerjakan. Oleh karena itu, dalam kehidupan keseharian anak asuh menganggap pengurus sebagai orangtuanya sendiri dan para penguruspun memandang anak asuh sebagai anaknya sendiri yang harus dilindungi untuk mendapatkan pelayanan agar mereka dapat tumbuh dan berkembang secara wajar

3. Legalisasi Izin Operasional

Sebagaimana dikemukakan, bahwa legalisasi izin operasional adalah menjadi syarat keberlangsungan panti asuhan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi anak terlantar. Oleh karena itu, panti asuhan Ash Shiddiqiyah mengajukan surat permohonan agar terdaftar sebagai organisasi sosial kepada Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta dengan nomor 333/PA.ASH/IV/2010, tertanggal 17 April 2010. Permohonan ini oleh Kepala Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta disetujui dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Nomor 188/2527/V.I. Tertanggal 3 Juni 2010 tentang izin operasional organisasi sosial. Dikeluarkannya surat keputusan tentang izin operasional organisasi sosial ini dengan menimbang: a) Bahwa salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat yaitu mengikutsertakan masyarakat di dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial. b) Bahwa

di dalam kenyataan organisasi sosial/Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan usaha kesejahteraan sosial (UKS) merupakan salah satu wadah bagi masyarakat untuk berpartisipatif di dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial bersama pemerintah. c) Bahwa untuk lebih mendayagunakan peran organisasi sosial/LSM-UKS melalui pembinaan dan koordinasi, perlu memberikan legalisasi sesuai dengan tingkat kemampuan dari organisasi yang bersangkutan. d) Bahwa panti asuhan Ash Shiddiqiyah telah memenuhi persyaratan baik syarat administrasi maupun operasional untuk memperoleh legalisasi atau izin melaksanakan kegiatan usaha kesejahteraan sosial.

Selanjutnya Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta memutuskan dan menetapkan: a) Memberikan izin operasional/legalisasi penyelenggaraan usaha kesejahteraan sosial kepada badan sosial: Panti Asuhan Ash Shiddiqiyah alamat: Sremo tengah, Hargowilis, Kokap, Kulonprogo, Yogyakarta Telepon 081328809455. Lingkup wilayah kerja: kabupaten, bergerak dibidang: usaha meningkatkan kesejahteraan dan penyantunan anak terlantar panti asuhan anak dalam panti. b) Dalam melaksanakan kegiatan wajib menaati aturan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. c) Melaporkan kegiatan setiap triwulan dan tahunan serta melaporkan setiap perubahan program kerja ataupun perluasan lingkup wilayah kerja kepada Kepala Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta. d) Masa berlaku keputusan ini dinyatakan selama tiga tahun sejak tanggal ditetapkan dan diwajibkan memperbaharui permohonan pendaftarannya kembali apabila masa berlakunya telah berakhir. e) Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan apabila di kemudian hari ada kekeliruan dalam penetapannya akan dibetulkan sebagaimana mestinya.

Panti asuhan Ash Shiddiqiyah dalam melaksanakan kegiatan telah mematuhi aturan yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang/pemerintah. Berbagai bentuk kepatuhan terhadap aturan yang berlaku berujung pada kepercayaan pihak berwenang terhadap pengurus dan panti mendapatkan penilaian yang baik, sehingga diberikan izin operasional. Izin operasional kegiatan panti asuhan

Ash Shiddiqiyah diperoleh berdasarkan ketertarikan panti dalam memenuhi persyaratan secara administrasi dan operasional dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial melalui panti, yang ditujukan bagi anak yang menyandang keterlantaran. Keberlangsungan dan keberhasilan panti dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi anak terlantar didukung oleh pengurus panti yang bekerja secara profesional sesuai dengan peran dan tugas masing-masing. Kepengurusan panti terdiri dari pelindung Muspika Kecamatan Kokap, penasehat Kepala Desa Hargowilis dan Dukuh Sremotengah di tempat panti berada, tiga orang pembina yang juga sebagai penyandang dana, satu orang kepala panti yang dibantu oleh dua orang sekretaris, dua orang bendahara, dan dibantu pengurus yang bertanggung jawab sesuai bidang tugasnya.

Bidang kesehatan yang bertanggung jawab mengenai kesehatan anak asuh. Bidang agama mempunyai tugas dan kewajiban membina anak asuh dalam pengamalan agama Islam. Bidang pemberdayaan melakukan tugas dan bertanggung jawab mengenai kemajuan anak asuh dalam menuntut ilmu/prestasi sekolahnya. Bidang kerumahtanggaan mempunyai tugas dan tanggung jawab urusan pemenuhan kebutuhan dasar anak asuh mulai dari kebutuhan makan sampai kebutuhan tempat tinggal/kamar. Bidang sarana dan prasarana mempunyai tugas dan tanggung jawab melayani kebutuhan anak asuh yang berhubungan dengan kebutuhan sekolah bersifat material seperti buku ataupun kebutuhan keuangan. Bidang penggalian dana dan usaha ekonomi produktif mempunyai tugas dan tanggung jawab mengumpulkan dana dari donatur tetap yang setiap bulan jumlahnya sudah dapat dihitung kemudian disetor kepada bendahara panti. Sementara dana yang berasal dari donatur tidak tetap bersifat sukarela dan pihak panti terbuka serta mempersilakan kepada masyarakat luas untuk memberikan kepedulian sosialnya guna mendukung keberhasilan panti dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Panti asuhan Ash Shiddiqiyah dalam menjalankan operasionalnya dengan tertib dan setiap tiga bulan sekali memberikan laporan kegiatan sebagaimana yang telah diwajibkan oleh pihak yang berkompeten memberikan legalisasi izin operasional. Legalisasi izin operasional

panti berakhir tanggal 3 Juni 2013, sehingga panti harus mengajukan permohonan kembali untuk mendapatkan legalisasi izin operasional. Oleh karena itu, panti asuhan Ash Shiddiqiyah mengajukan surat permohonan izin operasional nomor 22/PA-ASH/VI/2013 tanggal 5 Juni 2013. Pada saat pengurusan perpanjangan izin operasional, tidak lagi ditangani Dinas Sosial namun ternyata sekarang ditangani oleh Badan Kerjasama dan Penanaman Modal yang beralamat di Jalan Brigjend Katamso (Kompleks THR) Yogyakarta telp: (0274) 384827; Fax (0274) 384827 Email: gerai_investasi_diy@yahoo.com.

Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta menerima permohonan izin operasional panti asuhan Ash Shiddiqiyah, dengan beberapa pertimbangan. Pertama, bahwa salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat yaitu mengikutsertakan masyarakat di dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial. Kedua, bahwa di dalam kenyataannya organisasi sosial/LSM-UKS merupakan salah satu wadah bagi masyarakat untuk berperanserta di dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial bersama pemerintah. Ketiga, bahwa untuk mendayagunakan peran organisasi sosial/LSM-UKS melalui pembinaan dan koordinasi, perlu memberikan legalisasi sesuai dengan tingkat kemampuan organisasi yang bersangkutan. Keempat, bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud maka Kepala Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta perlu menetapkan keputusan izin operasional panti asuhan Ash Shiddiqiyah.

Berdasarkan pertimbangan di atas dan ketertiban pengurus panti asuhan Ash Shiddiqiyah dalam memberikan pelaporan sesuai dengan kewajiban, maka perpanjangan legalisasi izin operasional panti mendapatkan persetujuan. Badan Kerjasama dan Penanaman Modal memutuskan dan menetapkan. Pertama, izin operasional panti asuhan Ash Shiddiqiyah diberikan dengan nomor 222/508/GR.I/2013 tertanggal 3 Juli 2013 yang ditandatangani oleh Kepala Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta. Wilayah kerja provinsi dengan bidang kegiatan penyantunan anak yatim/piatu, terlantar, dan kurang mampu

dalam panti dan luar panti. Kedua, dalam melaksanakan kegiatan wajib menaati aturan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketiga, melaporkan kegiatan setiap triwulan dan tahunan serta melaporkan setiap perubahan program kerja ataupun perluasan lingkup wilayah kerja kepada Kepala Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta. Keempat, masa berlaku keputusan ini dinyatakan selama tiga tahun sejak tanggal ditetapkan dan diwajibkan memperbarui permohonan pendaftaran kembali apabila masa berlakunya telah berakhir. Salinan keputusan ini disampaikan kepada Gubernur, Kepala Dinas Sosial Tingkat I, Ketua BKKKS, Kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulonprogo, dan Ketua KKKS kabupaten Kulonprogo.

Izin operasional yang diberikan oleh pihak pemerintah tidak terlepas dari kesungguhan pengurus dalam mengelola panti, dengan keterbukaan dan akuntabilitas ditunjukkan dalam laporan kegiatan panti setiap triwulan yang dilakukan oleh pengurus. Keberadaan panti sangat dibutuhkan oleh penyandang masalah kesejahteraan sosial anak terlantar. Di samping itu, juga dibutuhkan oleh mereka yang berpotensi dan mempunyai kewajiban untuk mengeluarkan sebagian hartanya dalam bentuk zakat, infaq, dan sodaqoh. Kondisi panti selalu dilaporkan secara rinci tentang kegiatan panti dan penerimaan dari kedermawanan masyarakat baik dari donatur tetap maupun donatur tidak tetap. Bantuan dari donatur tetap yang berupa uang diterima panti setiap bulan baik melalui rekening maupun diantar langsung. Bantuan dari donatur tidak tetap diterima panti melalui kunjungan yang dilakukan masyarakat baik secara perseorangan maupun dari lembaga pemerintah ataupun swasta yang memberikan kepedulian sosialnya. Pelaporan dilakukan secara berkala setiap tiga bulan yaitu bulan Maret, Juni, September, dan Desember, juga laporan tahunan yang merangkum kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam satu tahun.

Akuntabilitas panti ini terlihat dari pencatatan secara terinci baik mengenai pendapatan dan pengeluaran pembiayaan panti. Partisipasi masyarakat terhadap keberadaan panti terlihat jelas dengan adanya dana yang masuk setiap bulan, sehingga panti

ini benar-benar menjadi wadah partisipasi masyarakat dalam mengentaskan anak dari keterlantaran. Pada tahun 2012 anak yang mendapatkan santunan dalam panti berjumlah 29 anak terdiri dari 15 laki-laki dan 14 perempuan. Tahun 2013 berjumlah 43 anak, 20 laki-laki dan 23 perempuan, dan tahun 2014 anak asuh berjumlah 51 anak, 24 laki-laki dan 27 perempuan. Legalisasi izin operasional mengenai keberadaan panti menjadikan masyarakat terutama para donatur menaruh kepercayaan untuk memberikan bantuan guna berpartisipasi agar anak terpenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Jumlah donatur tetap 22 orang, sedangkan donatur tidak tetap menurut pengurus setiap bulannya antara 16 orang dan selalu ada saja yang berkunjung ke panti. Donatur tidak tetap ini pada bulan Romadhon mengalami peningkatan karena pada bulan suci ini banyak donatur yang membersihkan hartanya dengan cara mengeluarkan zakat, infaq, dan sodaqoh. Saldo kas keuangan panti per Maret 2014 sebesar Rp 12.454.225,-, kondisi keuangan akan selalu berubah sesuai dengan pendapatan dan pengeluaran panti. Donatur dalam memberikan bantuan di samping berupa uang juga diwujudkan dalam bentuk barang/bahan makanan, bantuan berupa uang pada bulan April-Juni 2014 sebagai berikut.

Tabel 1
Bantuan Berupa Uang

No	Bulan	Donatur Tetap	Donatur Tidak Tetap	Jumlah
1	April 2014	7.155.000	16.000.000	23.115.000
2	Mei 2014	6.095.000	33.510.000	39.605.000
3	Juni 2014	4.575.000	43.363.000	47.938.000

Sumber: data primer

Data di atas menunjukkan, bahwa penerimaan bantuan uang untuk panti berasal partisipasi masyarakat dan berdasarkan wawancara dengan pengurus panti, realitanya dari awal berdiri sampai sekarang selalu ada donatur yang memberikan zakat, infaq, dan sodaqoh. Penggunaan dana secara rinci selalu dicatat oleh bendahara, selanjutnya dijadikan bahan laporan yang berhubungan dengan transaksi keuangan. Pencatatan

keuangan yang baik merupakan wujud dari pertanggungjawaban dan akuntabilitas panti, dan pencatatan keuangan tersebut selalu dituangkan dalam laporan setiap triwulan yang merupakan kewajiban panti. Penerimaan panti baik berupa uang ataupun barang digunakan untuk memenuhi kebutuhan anak baik kebutuhan dasar berupa sandang, papan, dan pakaian, serta kebutuhan sekolah. Penerimaan April-Juni 2014 adalah Rp 110.698.000,- dan pengeluaran panti pada periode April-Juni 2014 sejumlah Rp 112.035.400,- sehingga kondisi kas pada akhir tutup buku bulan Juni 2014 saldo kas panti sejumlah Rp 11.116.825,-. Adapun bantuan berupa barang/bahan makanan pada bulan April-Juni adalah sebagai berikut.

Tabel 2
Bantuan Berupa Barang

No	Bantuan Barang	April	Mei	Juni	Jumlah
1	Beras	235 kg	280 kg	530 kg	1.045 kg
2	Mie instan	18 karton	8 karton	8 karton	34 karton
3	Minyak goreng	21 liter	26 liter	31 liter	78 liter
4	Gula pasir	25 kg	28 kg	25 kg	78 kg
5	Sabun, sikat, odol, shampoo	2 dos	4 dos	3 dos	9 dos
6	Teh	8 pak	1 pak	6 pak	15 pak
7	Makanan ringan	3 dos	2 dos	3 dos	8 dos
8	Pakaian pantas pakai	10 dos	7 dos	8 dos	25 dos
9	Mukena	-	-	25 buah	25 buah
10	Alat tulis dan buku	1 dos	-	7 dos	8 dos
11	Susu	5 kaleng	6 kaleng dan 4 pak	20 kaleng dan 4 pak	31 kaleng, dan 8 pak
12	Nasi kotak/snack	Snack 60	Nasi dos 116	-	Snack 60 nasi 116
13	Obat-obatan dan pembalut	-	5 dos	2 dos	7 dos
14	Sayuran	1 dos	2 dos	1 dos	4 dos

Sumber: data primer

Data di atas menunjukkan, bahwa bantuan barang yang diberikan para donatur merupakan barang yang dibutuhkan dalam kehidupan sehari-hari. Atas bantuan dari para donatur, anak-anak yang menyandang keterlantaran bisa bersekolah, mendapatkan kesempatan belajar, dan tercukupi kebutuhan dasarnya. Begitulah kehidupan di dunia sudah diatur, dan sebagai makhluk sosial dalam hidupnya akan selalu melengkapi antara satu dengan lainnya sehingga membuat kehidupan menjadi lebih berarti. Hasil wawancara dengan lima orang donatur tetap menunjukkan, bahwa merupakan suatu kewajiban untuk menyantuni anak panti yang termasuk dalam kategori menyandang keterlantaran. Menyantuni anak panti merupakan suatu kewajiban yang harus ditunaikan, karena donatur tetap dengan ketulusan hati setiap bulan menyisihkan dana untuk diberikan kepada panti. Lima orang donatur tidak tetap yang berhasil diwawancarai pada saat berkunjung ke panti menyatakan, bahwa mereka sesekali datang dengan membawa buah tangan yang ditujukan meringankan beban kebutuhan panti dalam menyantuni anak asuh. Di samping itu, menurut mereka menyantuni anak yatim/piatu merupakan suatu kewajiban dalam menjalankan perintah agama sehingga perlu berbagi kepada sesama yang membutuhkan uluran tangan yang menjadikan kehidupan ini lebih berarti.

Kepedulian sosial yang diberikan kepada anak-anak panti merupakan perwujudan dari empati dan solidaritas sosial dengan turut bertanggung jawab secara sosial terhadap keterlantaran anak. Kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan panti juga didukung oleh legalisasi izin operasional yang telah didapat. Pemberian izin dari pemerintah merupakan suatu bentuk pembinaan agar panti tetap memberikan pelayanan sosial yang sebaik-baiknya bagi anak terlantar sesuai dengan izin yang diberikan. Secara langsung pemerintah juga telah mengawasi dan memonitor serta mengevaluasi kegiatan panti. Melalui pelaporan yang dilakukan pengelola secara berkala pemerintah dapat menilai manfaat yang diberikan panti terhadap anak terlantar dan manfaat bagi masyarakat yang berpotensi secara finansial untuk menyalurkan kepedulian sosialnya pada jalur yang benar yaitu mengasahi

anak yatim/piatu dan terlantar. Oleh karena itu, untuk menjaga agar kegiatan panti berjalan sesuai dengan maksud pendiriannya yaitu memberikan pelayanan sosial kepada anak terlantar, maka pengelola panti juga harus menjaga kepercayaan yang telah diberikan oleh pemerintah dengan mematuhi segala aturan yang telah ditetapkan melalui pemberian legalisasi izin operasional panti.

D. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana disajikan, dapat ditarik kesimpulan bahwa panti asuhan Ash Shiddiqiyah sebagai lembaga kesejahteraan sosial dalam menjalankan kegiatannya perlu mendapatkan legalisasi izin operasional dari pemerintah dalam hal ini Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemberian legalisasi izin operasional tersebut secara hukum dijadikan pegangan panti dalam melakukan kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi anak terlantar. Keabsahan keberadaan panti pada satu sisi terbukti dapat menarik partisipasi masyarakat dalam pelayanan sosial yang dilakukan panti berupa dukungan dana, dan pada sisi lain masyarakat juga membutuhkan keberadaan panti guna menyalurkan kewajiban agamanya untuk turutserta memberikan penyantunan anak terlantar. Dukungan masyarakat melalui partisipasinya dengan tindakan nyata, menunjukkan bahwa sejatinya potensi dan sumber kesejahteraan sosial yang ada dalam masyarakat cukup besar. Keberlangsungan panti dalam memberikan pelayanan sosial ternyata atas dukungan dan partisipasi masyarakat, dan hal ini menjadi bukti bahwa masyarakat yang memberikan bantuan dana menaruh kepercayaan kepada pengelola panti.

Berpijak kesimpulan di atas, direkomendasikan kepada pemerintah dalam hal ini Badan Kerjasama dan Penanaman Modal serta Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta untuk memberikan perhatian kepada setiap panti asuhan yang telah mengapresiasi dan merespons secara positif terhadap berbagai kewajiban dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Pemerintah perlu memberikan sosialisasi kepada masyarakat luas tentang wadah partisipasi masyarakat melalui penyaluran dana

yang diperuntukkan kepada anak-anak yang kurang mampu termasuk kategori anak terlantar di dalam panti yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Upaya ini dilakukan agar masyarakat tidak salah dalam memberikan dukungan dan partisipasi, yakni dilakukan melalui panti yang sudah mendapatkan legalisasi izin operasional karena telah terbukti dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial memenuhi syarat dan telah mendapatkan penilaian dari pihak pemerintah. Sosialisasi kepada masyarakat perlu dilakukan untuk memudahkan warga masyarakat yang ingin memberikan dukungan dana, dan penyaluran dana melalui lembaga sosial yang telah mendapatkan legalisasi izin operasional merupakan langkah yang tepat. Legalisasi izin operasional yang didapatkan oleh lembaga kesejahteraan sosial menjadi tanda/petunjuk bahwa kegiatannya adalah nyata dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pustaka Acuan

- Andayani Listyawati, (2010). *Pelayanan Sosial Pelita Kasih terhadap Anak Terlantar*, Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial, Volume 34 Nomor 3, Yogyakarta: B2P3KS.
- Bachtiar Chamzah, (2008). *Kompleksitas Permasalahan Sosial (Masalah Sosial Merupakan Suatu Fenomena yang Mempunyai Berbagai Dimensi)*, Jakarta: Universitas Trisakti Press.
- Bimo Walgito, (2002). *Psikologi Umum*, Yogyakarta: Fakultas Psikologi UGM.
- Chatarina Rusmiyati, (2008). *Kemandirian Anak Dalam Panti Asuhan*, Yogyakarta: B2P3KS Press.
- Departemen Sosial RI, (1999). *Profil Pembangunan Kesejahteraan Sosial*, Jakarta.
- Departemen Sosial RI, (2003). *Keputusan Menteri Sosial Nomor 25/HUK/2003 tentang Pola Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. Jakarta.
- Edi Suharto, (2005). *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Edi Suharto,dkk, (2011). *Pekerjaan Sosial di Indonesia, Sejarah dan Dinamika Perkembangan*, Yogyakarta: Samudra Biru.
- Enni Hardiati, (2010). *Sebuah Kepedulian Terhadap Anak Terlantar, Study Kasus tentang Pengasuhan Anak Terlantar di Propinsi Nusa Tenggara Timur*, Yogyakarta: B2P3KS.
- Haryati Soebadio, (1991). *Menangani Masalah Lewat Kesetiakwanan Sosial*, Jakarta: Departemen Sosial.
- Kartini Kartono, (1990). *Psikologi Anak, Psikologi Perkembangan*, Bandung: CV Mandar Maju.
- Listyawati, (2010). *Pengentasan Anak Terlantar di Panti Asuhan Anak Jamasba Kabupaten Bantul DIY*, Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial, Vol. IX, No. 32, Juni 2010, Yogyakarta: Dian Samudra.
- Pusat Data dan Informasi, (2011). *Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Kementerian Sosial RI.
- Soetarso, (1985). *Metode Pekerjaan Sosial dan Pembangunan Masyarakat*, Bandung: STKS.
-, (2012). *Metode Metode Penyembuhan Sosial Dalam Praktek Pekerjaan Sosial*, Jakarta: Kementerian Sosial, Sekretaris Jenderal, Biro Hubungan Masyarakat.
- Suharsimi Arikunto, (2001). *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktik)*, Jakarta: Bima Aksara.
- Sutomo. (2008). *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syarif Muhidin, (1997). *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Bandung: STKS.
- Undang Undang Dasar Republik Indonesia, Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang *Kesejahteraan Anak*.
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang *Kesejahteraan Sosial*.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang *Perindungan Anak*.

Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan dari Perspektif Sosial Budaya *Beggar-Homeless and Street Children in Cultural-Social Perspective*

Ani Mardiyati

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS). Kementerian Sosial RI.
Jalan Kesejahteraan Sosial No. 1 Sonosewu, Bantul, Yogyakarta. Email: animardiyatirocketmail.com
Naskah diterima 15 Januari 2015, direvisi 9 Februari 2015, disetujui 20 Februari 2015

Abstract

This study is meant to unravel the problem in social and cultural perspective on the handling held by government and non-government for beggar-homeless at the institution and street children at the transit house. The prevalency of beggar and street children indicates the government needs to overcome that problem socially and culturally. From social perspective, beggar-homeless and street children are part of society where they embeded socially structurelye. The existence of beggar-homeless and street children in the city associated as a problem that is identic with dirtyness, even thieve and stoling. As part of governmental social structure, beggars and street children should be seen as an object of handling so that they are not a threat to general order but they can be a community supporting city development, perticularly. Cultural handling that treat beggar-homeless and street children as civilized community. Educate positive mental and spirit that currently they put aside is one effort to bring back to normative conduct as member of civilized community. Besides that, it needs capitalizing skill education for beggar-homeless and street children when they work and create later. The last effort that can be done is to bring them to the place of origin, with governmental coordination handling and to provide work chance at the place of origin, with coordinated handling to provide work chance at the place of origen they left before, for example with utilizing many-workers-job program. With this effort rural people are expected to live comfortably in the village. The float of urbanization will not get bigger and bring a problem in the urban area. In future, it needs rural human recources planning, especially in infertile and dry areas with its people living normally.

Keywords: *Beggar and Homeless-Street Children-Cultural and Social Perspective*

Abstrak

Kajian mengenai gelandangan pengemis (gepeng) dan anak jalanan (anjali) dimaksudkan mengurai permasalahan dalam perspektif sosial dan budaya. Penanganan yang selama ini dilakukan pemerintah maupun pihak swasta antara lain pelayanan dalam panti untuk gepeng dan rumah singgah untuk anjali. Masih berkeliarannya gepeng dan anjali hingga saat ini menunjukkan perlunya pemerintah mengatasi permasalahan tersebut dari aspek sosial dan kultural (budaya). Dari perspektif sosial, gepeng dan anjali adalah bagian dari masyarakat yang terikat struktur sosial di mana mereka berada. Keberadaan gepeng dan anjali di perkotaan diasosiasikan sebagai permasalahan yang identik dengan kekotoran, bahkan penipuan atau pencurian. Sebagai bagian dari struktur sosial pemerintahan kota, gepeng dan anjali seyogyanya dipandang sebagai lahan penanganan agar mereka bukan lagi menjadi ancaman ketertiban, melainkan dapat menjadi komunitas yang mendukung kemajuan pembangunan kota khususnya. Penanganan dari sisi budaya, dengan memperlakukan gepeng dan anjali adalah bagian dari masyarakat yang berbudaya. Penanaman mental spiritual positif yang selama ini mereka abaikan menjadi salah satu cara mengembalikan tindakan normatif sebagai warga masyarakat yang berbudaya. Disamping itu, perlunya pembekalan pendidikan keterampilan bagi gepeng dan anjali sebagai bekal untuk mendapatkan penghasilan dengan bekerja atau berkarya. Cara terakhir yang dapat ditempuh yaitu dengan mengembalikan mereka ke daerah asal, dengan penanganan terpadu oleh pihak pemerintah dengan menyiapkan lapangan pekerjaan di perdesaan yang mereka tinggalkan, misalnya padat karya. Dengan cara tersebut masyarakat desa diharapkan akan tetap merasa nyaman tinggal di desa. Kedepan, diperlukan perencanaan pengelolaan sumber daya manusia yang berada di perdesaan terutama di daerah yang tandus dan kurang menjanjikan untuk dapat hidup layak.

Kata Kunci: *Gelandangan pengemis; anak jalanan; perspektif sosial budaya*

A. Pendahuluan

Permasalahan sosial yang ada di Indonesia hingga saat ini makin kompleks. Masih tingginya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) mendorong pemerintah Indonesia untuk berpikir panjang mencari solusi yang tepat dalam upaya mengatasinya. Upaya penanggulangan permasalahan kesejahteraan sosial sudah dilakukan melalui berbagai program baik oleh pihak pemerintah maupun swasta (organisasi sosial). Kementerian Sosial sebagai kepanjangan tangan pemerintah berupaya memilah permasalahan-permasalahan sosial dalam jenis-jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dengan maksud mempermudah jalannya penanganan.

Perlu ditampilkan disini payung hukum hak-hak warga negara Indonesia yang tertera dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Undang-undang tersebut berisi mengenai kesejahteraan sosial, yaitu suatu kondisi terpenuhinya kebutuhan materiil, spiritual, dan sosial bagi setiap warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga mampu melaksanakan fungsi sosialnya. Dengan undang-undang tersebut pemerintah dibantu swasta dalam hal ini lembaga swadaya masyarakat berupaya menangani permasalahan sosial yang ada di masyarakat.

Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Kementerian Sosial mencatat adanya 24 jenis PMKS. Kementerian Sosial yang mengemban tugas dan fungsi penanganan PMKS mengelompokkan kedalam tujuh sasaran yaitu 1) kemiskinan, 2) keterlantaran, 3) kecacatan, 4) keterpencilan, 5) ketunaan dan penyimpangan perilaku meliputi tuna susila, pengemis, gelandangan, bekas warga binaan lapas, dan korban Napza, 6) korban bencana, dan 7) korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi. Ada beberapa permasalahan sosial yang saling berkaitan. Akar permasalahan yang saling berkaitan didominasi masalah kemiskinan. Kemiskinan dapat mendorong seseorang melakukan tindak kriminal seperti mencuri, menjambret dan merampok. Kemiskinan dapat memicu seseorang untuk berkecimpung di dunia *gelap* (prostitusi), baik ditingkat lokal, nasional maupun internasional. Perdagangan anak (*trafficking*), penculikan

anak, dan eksploitasi anak untuk mencari nafkah dengan meminta-minta, jualan koran ditengah hiruk pikuknya keramaian lalu-lintas membuat miris bagi yang melihatnya. Tiga permasalahan lain yang disebabkan kemiskinan dan menjadi topik tulisan ini ialah gelandangan, pengemis (gepeng) dan anak jalanan (anjel) yang memiliki kesamaan karakteristik.

Masalah gepeng dan anjel menjadi pusat perhatian para pemerhati kesejahteraan sosial yang berupaya untuk mengatasinya. Kementerian Sosial dengan program rehabilitasi gepeng melalui panti yang tersebar di Indonesia, belum menunjukkan hasil yang signifikan. Hal tersebut disebabkan pertama, tidak imbangnya jumlah permasalahan dibanding penanganan. Jumlah panti dengan tenaga yang menangani tidak sebanding dengan banyaknya kelayan sehingga masih banyak gepeng yang berkeliaran. Kedua, makin berkembangnya pola konsumsi masyarakat yang disebabkan perubahan sosial akibat globalisasi. Mudah-mudahan masyarakat mengakses berita, tontonan yang bernuansa iklan mendorong naiknya pola konsumsi masyarakat sehingga makin banyak orang yang merasa penghasilannya tidak mencukupi. Faktor kedua ada kecenderungan bersifat sosial dan budaya, bukan ekonomi semata. Makin terlihat adanya kenaikan selera masyarakat, dengan banyaknya "iming-iming" yang dilihat setiap harinya. Hal tersebut dapat dilihat munculnya indikator kemiskinan bukan karena mereka tidak bisa makan. Sebagai contoh, peminta-minta (pengemis) sudah tidak mau diberi makanan, berbeda dengan era 20 hingga 30 tahun yang lalu. Masa sebelum tahun 90-an banyak pengemis minta makan, kemudian langsung menikmatinya. Berbeda pengemis yang ditemui pada akhir-akhir ini, pengemis tidak mau diberi makan, akan tetapi mereka minta uang atau pakaian. Pakaian biasanya akan dijual kembali untuk ditukar dengan uang. Fakta seperti ini menunjukkan keberadaan gepeng dan anjel saat ini karena kebutuhan uang.

Peran pemerintah maupun swasta sangat dibutuhkan untuk memikirkan penanganan permasalahan sosial yang tidak kunjung habis. Pihak pemerintah daerah bergerak melalui Perda No 9 tahun 2013 tentang Ketertiban Umum, melakukan tindakan yang bersifat represif dengan menurunkan Satpol

Pamong Praja untuk melakukan razia. Pihak pemerintah daerah berkoordinasi dengan Dinas Sosial untuk melakukan pembinaan tidak lanjut dengan tujuan akhir membuat mereka tidak kembali ke jalan-jalan, dengan harapan dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Usaha tersebut dapat mengatasi permasalahan gepeng dan anjal, namun bersifat sementara. Gepeng dan anjal kembali bergerak menyebar di berbagai tempat yang dianggap strategis. Hal tersebut dimungkinkan kurangnya pendampingan ketika mereka ditampung setelah dirazia.

Penanganan masalah gepeng dan anjal sudah dilaksanakan secara terpadu dengan pihak swasta. Beberapa lembaga swadaya masyarakat memberikan pendampingan melalui wadah 'rumah singgah', akan tetapi upaya tersebut juga belum dapat menunjukkan hasil yang memuaskan, namun paling tidak sudah ada penanganan meskipun tidak dapat menyelesaikan permasalahan secara tuntas.

Penampungan hasil razia gepeng dan anjal memerlukan penanganan yang kompleks. Pertama masalah tempat penampungan, pemerintah perlu menyiapkan lokasi untuk penampungan. Kedua perlu logistik yang biayanya tidak sedikit, ketiga perlu tenaga yang mendampingi mereka selama di penampungan, kemudian keempat diperlukannya bentuk kegiatan untuk mengalihkan agar mereka tidak kembali dijalan. Cara menangani gepeng dan anjal tersebut memerlukan anggaran yang besar. Melihat masih seringnya gepeng dan anjal berkeliaran di jalan mengindikasikan belum ditemukannya cara ataupun solusi yang tepat untuk menangani permasalahan gepeng dan anjal. Tulisan ini mencoba menyajikan sebuah analisa sosial budaya mengenai gepeng dan anjal dalam upaya mengurangi persebaran gelandangan dan pengemis diberbagai kota di Indonesia. Disamping itu dicari faktor-faktor yang menyebabkan sulitnya penanganan permasalahan gepeng dan anjal. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi masih eksisnya keberadaan gepeng dan anjal. Studi yang dilakukan berdasarkan kajian dokumen yang dilengkapi dengan hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan harapan hasil kajian dapat digunakan sebagai acuan penanganan gepeng dan anjal.

Manfaat yang ingin dicapai dalam kajian ini, 1) secara teoritis dapat menambah keberagaman kasanah ilmu pengetahuan mengenai penanganan PMKS khususnya gepeng dan anjal, 2) manfaat praktis, dengan harapan hasil tulisan ini dapat menambah nuansa dalam menyusun Juklak maupun Juknis dalam penanganan Gepeng dan anjal khususnya dan PMKS pada umumnya.

B. Metode Kajian

Kajian mengenai gelandangan pengemis dan anak jalanan ini merupakan penelitian pustaka yang menyajikan isu-isu penting berkaitan dengan permasalahannya. Tulisan ini berpijak dari permasalahan gepeng dan anjal yang masih menjadi sebuah isu kemanusiaan dan belum ditemukan solusi yang tepat. Hal tersebut dapat dilihat dengan masih berkeliarannya gepeng dan anjal yang oleh sebagian pihak dipandang akan mengganggu ketidaktertiban dan mengotori pemandangan perkotaan.

Kajian ini disajikan secara naratif dengan analisa kualitatif, dengan memberikan pemaknaan terhadap fenomena ataupun permasalahan yang berkaitan dengan gepeng dan anjal. Kajian dikaitkan dengan latar belakang sosial dan budaya. Analisa permasalahan gepeng dan anjal dengan perspektif sosial, mengedepankan aspek individu sebagai bagian dari kelompok masyarakat, sementara perspektif budaya memandang gepeng adalah masyarakat berbudaya. Gepeng dan anjal sebagai masyarakat dengan budaya yang dimilikinya menjadi sebuah komunitas yang tidak menampilkan budaya yang normatif. Dengan demikian kajian ini mencoba melihat permasalahan dari sisi latar belakang sosial budaya komunitas gepeng dan anjal. Tulisan ini berupaya mengupas awal keberadaan gepeng dan anjal dalam perubahan identitas sosial hingga kondisi setelah menjadi komunitas gepeng. Analisa fenomena keberadaan gepeng yang semakin marak, dikaji dengan mengupas faktor penyebab mereka menjalani kehidupan yang meninggalkan nilai-nilai normatif dan bagaimana menemukan cara untuk mengatasinya. Dalam rangka mendapatkan jawab dari permasalahan ini, dilakukan kajian pustaka yang berupa konsep-konsep maupun

hasil penelitian berkaitan dengan gepeng dan anjal.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Permasalahan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan

Menurut para ahli sosial, penyebab adanya gelandangan dan pengemis serta anak jalanan disebabkan krisis ekonomi yang berkepanjangan. Namun secara detail dapat dijelaskan bahwa keberadaan gepeng dan anjal disebabkan terjadinya kemiskinan lokal secara kultural maupun struktural. Bentuk atau jenis kemiskinan yang berbeda memerlukan penanganan yang berbeda pula. Penanganan kemiskinan struktural akan berbeda dengan penanganan kemiskinan kultural. Sebagai contoh, sebuah keluarga yang orang tuanya pemalas akan menurunkan generasi yang malas juga. Semboyan “ *mangan ra mangan kumpul*” yang ada pada masyarakat Jawa juga dapat dikaitkan terjadinya kemiskinan secara budaya. Kalau generasi ‘empat puluh lima’ memiliki semboyan tersebut disebabkan produk kolonial yang memiskinkan rakyat Indoonesia melalui pembodohan. Namun ada beberapa orang produk generasi penjajahan yang berpikiran kritis serta memiliki nasionalisme tinggi. Generasi terpilih tersebut berusaha bangkit dengan belajar di sekolah milik penjajah. Merekalah yang berjuang mencapai Indonesia Merdeka.

Beberapa faktor penyebab menjadi gelandangan dan pengemis menurut hasil penelitian Tateki dkk (2009) antara lain 1) Tidak mampu bekerja, 2) Tidak punya modal usaha, 3) Tidak punya keterampilan kerja, 4) Tidak punya pilihan lain, dan 5) lebih suka menjadi gepeng. Dari hasil penelitian tersebut alasan tidak punya pilihan lain paling dominan yaitu 36,67 persen responden memilih jawaban tersebut. Pesebaran jawaban arahnya merata, artinya 5 alasan menjadi gepeng sesuai dan menjawab faktor penyebab mereka menjadi gepeng. Dari kelima faktor penyebab tersebut point yang kelima inilah yang masih perlu dikupas mengapa mereka lebih senang menjadi gepeng.

Menurut Suparlan (1984) faktor-faktor yang mendorong orang-orang berurbanisasi dan menjadi gepeng antara lain; 1) Lajunya pertumbuhan penduduk di perdesaan, 2) Kondisi daerah perdesaan, 3) kondisi lapangan

kerja, 4) warisan hidup menggelandang, 5) Faktor alam atau musibah/ bencana. Kelima faktor yang dikemukakan Parsudi Suparlan tersebut masih relevan dengan kondisi saat ini. Laju pertumbuhan penduduk berimplikasi pada meningkatnya angka ketergantungan, yaitu besarnya usia produktif tidak diimbangi banyaknya lapangan pekerjaan, sehingga terjadi peningkatan jumlah pengangguran. Kondisi daerah perdesaan yang kurang produktif, misalnya makin sempitnya lahan pertanian, kondisi tanah tandus menjadi salah satu faktor pendorong penduduk perdesaan melakukan urbanisasi ke kota. Keterbatasan lapangan kerja formal dan informal juga menjadi salah satu pendorong munculnya gepeng dan anjal. Faktor bencana alam yang terjadi tidak terduga juga menjadi penyebab munculnya masalah sosial gepeng dan anjal.

Gelandangan pengemis dan anak jalanan pada awalnya adalah orang-orang yang miskin secara materi. Namun karena memiliki budaya miskin yaitu malas, mereka memenuhi kebutuhan hidupnya menunggu belas kasihan atau meminta-minta. Sebenarnya ada yang tidak tergolong miskin, namun mereka mencari uang untuk membangun rumah dengan cara meminta-minta, akhirnya menjadi terbiasa hidup meminta belas kasihan dari orang lain. Ada kecenderungan jumlah gepeng dan anjal, semakin bertambah, fenomena ini terlihat adanya para gepeng terus berdatangan dari berbagai daerah menuju perkotaan.

Data terakhir dari Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Kemensos tahun 2012 jumlah gelandangan sebesar 18.599 jiwa dan Anak Jalanan sebesar 178.262 jiwa. Gepeng dan anjal memiliki kebiasaan berpindah-pindah tempat, sehingga data akurat tentang populasi gepeng dan anjal, sulit dipastikan jumlahnya. Ketidakakuratan data gepeng dan anjal berakibat terhadap penanganan yang akan diberikan, selain itu perbandingan jumlah gepeng dan anjal tidak sebanding dengan fasilitas maupun tenaga yang menangani.

Terlepas dari metode pendataan gelandangan dan anak jalanan, bagaimanapun mereka menjadi sumber permasalahan sosial yang perlu untuk diperhatikan. Oleh karena itu perlu dilakukan penanganan gepeng dan anjal agar permasalahan sosial dapat diatasi

sehingga tidak berkeliaran di jalan-jalan yang dapat mengganggu ketertiban lalu-lintas dan mengancam jiwanya. Panti dan rumah singgah yang merupakan salah satu upaya mengatasi gepeng dan anjal belum mampu menampung dan memberikan pelayanan sosial secara maksimal. Ada beberapa hal yang menjadi kendala dalam penanganan tindak lanjut diantaranya kurangnya kemauan gepeng dan anjal sendiri untuk ditampung. Berpijak dari kondisi permasalahan tersebut, kajian ini mencoba mencari akar permasalahan gelandangan pengemis dan anak jalanan berbasis sosial dan budaya.

Gepeng dan anjal ada karena pengaruh situasi yang menariknya untuk hadir. Alasan klasik mengenai perkembangan dan kemajuan perkotaan menjadi daya tarik kelompok gepeng dan anjal dapat dipahami sebagai penyebab mereka hadir di kota-kota besar maupun pusat perkotaan yang mereka anggap dapat memberikan harapan untuk pertahanan hidup. Namun ada beberapa alasan mereka meninggalkan daerah asalnya yang pada umumnya berada di daerah perdesaan bahkan terpencil dengan akses yang terbatas baik secara ekonomi maupun sosial. Daerah terpencil dengan kondisi jalan sempit tidak beraspal bahkan masih diperberat lahan pertanian yang terbatas dan tandus merupakan salah satu penyebab mengapa mereka bermigrasi ke kota. Kota bagi mereka merupakan tempat yang memberikan harapan untuk dapat hidup lebih baik. Pada awalnya mereka sekedar ingin bekerja baik formal maupun informal yang penting dapat memberikan penghasilan. Akan tetapi kenyataan berbicara lain, harapan untuk mendapat pekerjaan kandas karena mereka merasa sulit menemukan pekerjaan yang menjanjikan hasil yang mencukupi kebutuhan hidupnya.

2. Gelandangan Pengemis dari Perspektif Sosial

Manusia hidup dengan ketergantungan satu sama lain dalam memenuhi hajat hidupnya. Keadaan tersebut mendorong terbentuknya kelompok sosial (*social group*). Kelompok-kelompok sosial yang terdiri individu-individu tersebut terjadi interaksi secara intensif dan teratur. Interaksi tersebut terjadi pembagian tugas, struktur, serta norma-norma tertentu yang berlaku bagi mereka. Syarat-syarat

kelompok sosial yang disampaikan Siti Norma (dalam Narwoko & Suyanto, 2004) antara lain 1) setiap individu merupakan bagian dari kesatuan sosial, 2) terdapat hubungan timbal balik dalam kelompok, 3) ada kesamaan faktor yang mempererat hubungan diantaranya kesamaan nasib, kepentingan dan tujuan hidup, 4) berstruktur, berkaidah dan mempunyai pola perilaku, dan 5) bersistem dan berproses.

Asal mula keberadaan gepeng maupun anjal berasal dari suatu daerah yang memiliki kelompok sosial. Gepeng dan anjal sudah memenuhi syarat menjadi sebuah kelompok sosial, misalnya kelompok masyarakat Jawa. Penelitian mengenai gepeng di kota Surabaya menunjukkan sebagian besar (76,67 %) berasal dari wilayah Jawa Timur (Tateki, 2009). Bagi mereka kota Surabaya merupakan sebuah kota metropolitan yang menjanjikan kesenangan-kesenangan dan harapan. Kelompok sosial sifatnya mengikat ketika terjadi intensitas tinggi dan teratur dalam berinteraksi, akan tetapi individu yang merupakan bagian dari kelompok tersebut tidak dapat sepenuhnya menggantungkan hidupnya dari kelompok. Dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, maka peran individu akan lepas dari peran kelompok. Bahkan sebaliknya, untuk memenuhi tata aturan dan norma yang berlaku di dalam kelompok, individu harus siap berkorban dengan mengeluarkan semacam *social cost* agar terjadi keharmonisan dalam kelompok. Pada saat individu tidak mampu memenuhi tuntutan sosialnya, maka akan merasa tidak nyaman karena dianggap tidak mampu, contohnya ada perhelatan dari anggota kelompok, akan tetapi karena keterbatasan penghasilan maka ada sebagian anggota kelompok yang berusaha memenuhinya dengan pinjam pada orang lain dari kelompoknya pula.

Kondisi disharmoni yang dirasakan sebagian anggota kelompok tersebut mendorong mereka untuk pergi meninggalkan kelompoknya dan bermigrasi menuju perkotaan yang tidak ada kelompok yang mengikat. Kehadiran mereka dengan harapan mengadu nasib yang lebih baik dari kehidupan desa yang sudah dirasakan tidak menjanjikan untuk memperbaiki kehidupan ekonominya. Gepeng datang dengan berkelompok maupun perorangan. Kondisi kota tidak seperti yang dibayangkan,

seperti mudah mencari uang, mudah mendapat pekerjaan. Ada sebagian yang dengan cerdas mencari jenis usaha seadanya seperti menjadi kuli bangunan, maupun menemukan pekerjaan buruh yang dapat menghasilkan uang meskipun sedikit. Namun banyak juga yang dalam waktu lama belum dapat menemukan pekerjaan, pada akhirnya memilih untuk hidup dengan memintaminta (mengemis) dan tidak memiliki tempat tinggal (tuna wisma/ gelandangan).

Studi mengenai kehidupan dan masalah-masalah suatu kelompok “gelandangan “ yang berpindah – pindah tempat dan pekerja lepas di Chicago dilakukan oleh Anderson (1975). Temuan Anderson diantaranya membagi “gelandangan” laki-laki di Chicago kedalam lima kelompok, yaitu 1) buruh musiman, 2) buruh lepas yang suka berpindah-pindah (*the hobo*), 3) non- pekerja yang suka berpindah-pindah (*the tramp*), 4) buruh lepas yang tidak suka berpindah- pindah (*home guard*), dan 5) gelandangan yang disebut *the bum*. Kelompok 2,3,4 dan 5 dikatakan sebagai residu industri. Studi Anderson tersebut mengindikasikan bahwa “gelandangan” adalah korban struktur masyarakat, Anderson (dalam Twikromo, 1999: 22-23).

Gelandangan pengemis dan anak jalanan adalah sebuah identitas, dalam sebuah identitas melekat suatu peran. Istilah “gepeng” merupakan singkatan dari kata gelandangan dan pengemis. Menurut Departemen Sosial R.I (1992), gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum (Departemen Sosial, <http://sumber-ilmu-islam.blogspot.com/2014>).

Beberapa pengertian gelandangan dan pengemis yang sudah lama namun masih dapat dipakai sebagai acuan diantaranya dari Onghokam (1988), gelandangan diartikan sebagai orang yang selalu mengembara, tidak mempunyai pekerjaan dan makan disembarang tempat. Ahli sosial lain yang mendefinisikan gelandangan adalah Sadli (1988), yaitu anggota masyarakat yang hidup dalam kondisi “serba tidak”, tidak memiliki KTP, tidak mempunyai tempat tinggal tetap, tidak mempunyai

penghasilan tetap, tidak dapat merencanakan hari depan untuk diri dan anak-anak, tidak terjangkau pelayanan sosial (dalam Tateki dkk, 2009).

Definisi mengenai gelandangan dari beberapa ahli tersebut merupakan bentuk permasalahan sosial yang memerlukan penanganan secara holistik. Sudah banyak dilakukan upaya-upaya membantu mengatasi permasalahan gepeng dari pihak pemerintah dan swasta. Pemerintah melalui panti-panti rehabilitasi gelandangan pengemis dan swasta (LSM) dengan gerakan relawan sosial diantaranya melalui rumah singgah, meskipun belum menunjukkan hasil yang memuaskan karena banyaknya masalah tidak sebanding dengan tenaga yang menangani.

Rustanto dalam tulisannya mendefinisikan gelandangan dan pengemis merupakan kelompok yang terpinggirkan dengan pola hidup yang berbeda dari masyarakat umum. Mereka hidup terkonsentrasi di area kumuh di perkotaan. Gelandangan pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum. Lebih ekstrim lagi adanya stigma kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat dipercaya, tidak terartur, penipu kecil-kecilan, malas, apatis (<http://bambang-rustanto.blogspot.com/2012>).

Dinamakan gelandangan karena mereka hidup menggelandang tanpa pemukiman atau tempat tinggal yang jelas. Pengemis berasal dari bahasa jawa “ngemis” artinya minta dengan mengharap kerelaan. Kata pengemis merupakan sebuah kata “ngemis” yang tidak melebur dalam bahasa Indonesia ‘pe’ yang diartikan biasa melakukan. Pada awalnya pengemis manerima dengan suka rela apa yang diberikan orang, mereka mengemis pada umumnya karena kekurangan makan. Anak jalanan merupakan konsep yang diberikan untuk anak-anak maupun remaja yang berada di jalan-jalan dengan aktifitas minta-minta. Mereka meminta dengan membunyikan benda-benda atau bertepuk tangan dengan bernyanyi. Yang dilakukan anak jalanan tidak jauh berbeda dengan pengemis, yaitu meminta kerelaan orang.

Istilah Anak Jalanan (Anjal) pertama kali dikenalkan di Bazilia dengan *meninos de ruas* untuk menyebut kelompok anak-anak yang

hidup di jalanan dan tidak memiliki tali ikatan dengan keluarga (Bambang dalam Dwi Astuti, 2014). Definisi dari Departemen Sosial anak jalanan dikategorikan dalam 4 hal yaitu 1) putus hubungan atau lama tidak ketemu keluarga, 2) Bekerja selama 8 – 10 jam berada di jalanan (mengamen, mengemis, memulung), 3) Tidak lagi sekolah, 4) Rata-rata berusia di bawah 14 tahun. Definisi yang dikemukakan dari Depsos RI tersebut dapat dijadikan acuan untuk memahami anak jalanan. Dengan konsep dan pengertian anak jalanan tersebut ada kesamaan karakteristik dengan gepeng. Dapat dikatakan anak jalanan bagian dari gepeng.

Gelandangan, pengemis dan anak jalanan dapat ditinjau dari identitas sosial. Identitas Sosiologi, mengidentifikasi orang jalanan berdasar pendapatan atau penghasilan, ras, tidak cukup pangan, tidak punya rumah, umur, dan jenis kelamin. (Twikromo, 1999). Istilah orang jalanan dalam hal ini gepeng dan anjal, adalah orang-orang yang kurang berkecukupan dengan pendapatan atau penghasilan. Ras dalam identitas sosial dimaksudkan suku, karena pada awalnya gepeng berasal dari wilayah Jawa yang memiliki wilayah yang tandus. Mereka melakukan urbanisasi dengan harapan memperoleh pekerjaan dan dapat meningkatkan penghasilan. Namun mereka gagal dengan keterbatasan pilihan yang tersedia sehingga mengarahkan mereka untuk menjadi gelandangan, Blau (dalam Twikromo, 1999).

Beberapa pemikir sosial dari Amerika seperti Baum dan Burnes (1993) menginformasikan bahwa pemasalahan “gelandangan” di masa datang harus berdasar pemahaman yang jelas, siapa mereka, apa kebutuhan-kebutuhan yang harus disediakan untuk membantu mereka lari dari kecacatan hidup”. Baum dan Burnes menganalisa banyak perspektif politik dan laporan-laporan tentang “gelandangan” di Amerika termasuk model kebijakan dan contoh program yang telah dan sedang dilaksanakan. Mereka menyimpulkan bahwa penolakan dan pengabaian kebenaran (kenyataan) tentang “gelandangan” telah memperlebar jurang perbedaan antara golongan yang punya (*haves*) dan tidak punya (*have-nots*) dalam masyarakat (Twikromo, 1999).

Permasalahan gelandangan yang terjadi di Amerika tidak jauh berbeda dengan

di Indonesia, tetap saja masih menjadi pekerjaan besar bagi pihak pemerintah untuk mengatasinya. Sebuah mitos yang dipercayai sebagian masyarakat dunia bahwa “gelandangan” berhubungandengansakitmental, malas, dan kecanduan obat serta minuman keras akan berbeda dengan pandangan Blau, yang menekankan “gelandangan” sebagai akibat terbatasnya pilihan yang tersedia untuk memperbaiki “nasib”.

Keberadaan gepeng dan anjal dari sudut pandang normatif sebagai masyarakat yang menempati klas sosial terbawah, merusak keindahan lingkungan dan mengganggu ketenangan serta ketertiban di tempat-tempat umum (Elly Kumari, 2008:2). Kehadiran mereka terancam dengan adanya Peraturan Daerah (Perda) No. 9 tahun 2013 mengenai Ketertiban Umum yang isinya melarang setiap orang untuk berbelanja di kaki lima dan melarang setiap orang untuk memberikan uang kepada pengemis, pengamen, pedagang asongan, serta pembersih mobil. Perda tersebut pada awalnya diberlakukan di D K I, dan pada tahun 2013 ini sudah diberlakukan di Kota Yogyakarta. Meskipun Perda sudah diberlakukan, namun pelaksanaannya belum terlihat kompak. Sebagai contoh memberi uang receh pada peminta-minta dan pengamen jalanan masih sering dilakukan oleh sebagian orang. Mereka masih memberi dengan alasan belas kasihan, ada pula karena takut mobilnya dirusak, meskipun bagi yang melanggar terkena sanksi /denda tidak dihiraukan.

Perda yang sudah diberlakukan di DKI pada tahun 2008 tersebut menuai pro dan kontra. Jika dilihat dari isi Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 34 yang berbunyi “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”, maka Perda dapat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Gelandangan pengemis dan anak jalanan dapat dikategorikan orang-orang miskin, yang seharusnya dipelihara, dibantu, difasilitasi oleh negara untuk mendapatkan hidup yang layak. Di samping itu setiap warga negara berhak mendapat pekerjaan yang layak (UUD 1945 pasal 33). Dengan mengacu Undang-undang tersebut maka perda mengenai ketertiban umum yang melarang orang untuk berbelanja di kaki lima akan bertentangan. Pengusuran

pedagang kaki lima juga tidak tepat, namun perlu dicarikan solusi yang memperhatikan asas kemanusiaan, mereka adalah warga negara Indonesia yang memiliki hak untuk dipenuhi kebutuhan dasarnya.

3. Gelandangan, pengemis dan anak jalanan dari perspektif budaya

Keberadaan “gelandangan, pengemis dan anak jalanan” dapat dikaji melalui konstruksi budaya. Gelandangan dalam konteks ini diistilahkan dengan orang jalanan. Orang jalanan diidentifikasi berdasar empat model, yaitu identitas populer, identitas medis, identitas hukum, dan identitas sosiologi Spradley (dalam Twikromo 1999). Identitas populer sering digunakan oleh masyarakat kota untuk mendeskripsikan sub-kebudayaan jalanan. Orang jalanan sering diilustrasikan orang yang berbahaya dan kotor, tidak baik, menyimpang dan aneh. Identitas medis, sering diilustrasikan orang yang sakit-sakitan, seperti lepra. Identitas hukum sering digambarkan sebagai sumber kekacauan, objek kecurigaan dan kesalahan, serta kriminalitas. Identitas sosiologi, mengidentifikasi orang jalanan berdasar pendapatan atau penghasilan, ras, tidak cukup pangan, tidak punya rumah, umur, dan jenis kelamin. Identitas budaya, model ini menyediakan informasi kebudayaan berdasarkan perspektif dari luar, yang dapat memunculkan pandangan *etnocentris* dalam memandang kebudayaan lain. Spradley menyarankan untuk menghadirkan gambaran kebudayaan berdasarkan cara-cara pelaku kebudayaan dalam mendefinisikan identitas, lingkungan, dan gaya hidup mereka sendiri.

Pendapat dari Spradley tersebut dapat dijadikan acuan bahwa dalam mengatasi atau menangani masalah dikembalikan pada budaya penyandang masalah itu sendiri. Perlu dikaji faktor-faktor budaya yang mendorong mereka menjadi gepeng dan anjal. Dalam tulisan mengenai penanganan gelandangan pengemis dan anak jalanan tentu akan lebih dapat mendekati sasaran apabila kita kaji latar belakang sosial budaya mereka untuk memperoleh model yang lebih kaya dengan pemaknaan, dan dapat diperoleh hasil yang memuaskan. Paling tidak, pihak pengampu kepentingan (pemerintah) tidak mendeskreditkan komunitas gepeng dan anjal, akan tetapi mengakui keberadaannya sebagai bagian dari struktur masyarakat budaya

di mana mereka berada. Pekerjaan pemegang kekuasaan adalah membuat komunitas gepeng dan anjal tersebut tidak menjadi kelompok pemicu disharmoni tata kehidupan “kota”.

Niels Mulder (1985) dalam pendekatan dan analisisnya mengatakan bahwa analisis kultural dilakukan dengan menggali struktur-struktur konsepsi dan mengidentifikasi gagasan sebagai teori kebudayaan. Dengan analisis kultural dimaksudkan untuk memberikan makna dibalik suatu tindakan, dibalik persepsi, klasifikasi dan penafsiran yang sebenarnya. Teori Mulder tersebut dapat dianalogikan untuk memahami struktur budaya masyarakat yang melatarbelakangi gepeng dan anak jalanan dalam menjalani kehidupan barunya.

Penelitian mengenai strategi kelangsungan hidup gelandangan-pengemis di Kota Pekalongan oleh Maghfur (2010) menunjukkan bahwa secara kultur gepeng diakui eksistensinya. Gepeng memiliki hari istimewa yaitu Kamis. Pada hari istimewa tersebut gepeng mendapatkan *previllage* (keistimewaan), yaitu segala aksi dan perilaku “meminta-minta” mendapat permakluman masyarakat. Bagi masyarakat sendiri, mereka merasa harus membagikan rizqinya pada gepeng ketika mendapatkan “gaji mingguan” (*pacoan*). Dalam konteks tersebut menunjukkan pengakuan masyarakat tentang keberadaan gepeng. Tidak berbeda jauh dari Pekalongan, di Yogyakarta, ketika datang “Grebeg Besar” Keraton Yogyakarta, di alun-alun banyak pengemis (peminta-minta) yang bertebaran memanfaatkan situasi. Pengemis tahu pada saat “grebeg-an” banyak orang berdatangan ingin “ngalap berkah” (mencari berkah/ kemudahan). Selain itu pada hari Jumat di sekitar Masjid Besar (Kauman), para pengemis berbondong-bondong mendatangi masjid Kauman untuk mendapatkan sedekah (*shodakoh*) dari orang-orang yang berada di masjid maupun lingkungan sekitarnya.

Pada situasi tersebut, orang beranggapan dengan memberi *sedekah* pada orang yang meminta-minta menjadi jalan mendapatkan kemudahan untuk mendapatkan “berkah” dan dapat terkabul apa yang diinginkan misalnya rizqi lancar, panen atau dagang lancar serta sebagai penerapan ibadah (agama Islam) untuk saling berbagi rizki pada

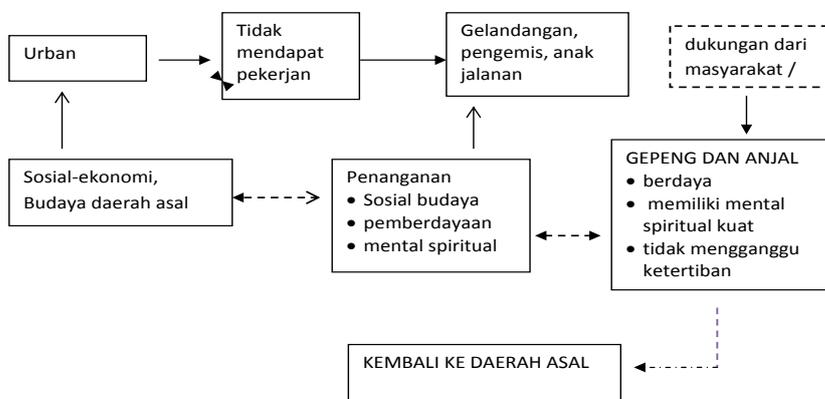
orang lain. Kondisi tersebut dimanfaatkan orang-orang yang sebenarnya masih mampu memenuhi kebutuhan dasarnya pergi ke tempat “grebeg-an” dan hari Jumat mendatangi masjid Kauman menjadi peminta-minta berharap belas kasih dari orang lain. Menurut informan (sopir bus) menceritakan ketika mobilnya dicarтер oleh rombongan pengemis dari alun-alun ketika “grebeg-an menuju kampung asalnya yang juga berada di Yogyakarta. Sesampai di daerah asal para pengemis tersebut, informan terkejut, karena rumah mereka ternyata “bagus-bagus”, “gedong”. Melihat kondisi tersebut memungkinkan penghasilan dari peminta-minta bukan sekedar menyambung hidup memenuhi kebutuhan makan melainkan memenuhi kebutuhan lain, misalnya memperbaiki rumah. Berdasarkan fenomena tersebut dengan adanya masyarakat yang masih memberikan “sedekah” pada peminta-minta musiman secara tidak langsung mendukung mereka untuk melakukan aksinya menjadi gepeng.

Budaya Jawa yang melingkungi gepeng dan anjal khususnya yang berada di

yang memberi receh pada pengemis dan anak jalanan.

Gelandangan, pengemis, anak jalanan memiliki latar belakang sosial budaya. Mereka berperilaku dan terkontaminasi kondisi budaya yang berbeda dengan daerah asalnya, maka terjadi kesenjangan yang memunculkan masalah bagi tempat yang didatangi (keindahan kota, kebersihan lingkungan, ketertiban, kriminal). Penanganan berbasis sosio kultural akan menghasilkan kondisi yang mendukung ketertiban dan keamanan kota setempat. Disamping penanganan secara sosio budaya juga diberikan keterampilan dan pengetahuan, bekal mental spiritual sehingga diharapkan dapat hidup dengan kondisi sosial dan kultural mereka serta dapat menciptakan harmoni dengan kondisi tempat tinggal baru. Harapan terbesar, dapat mengembalikan ke daerah asal dengan bekal keterampilan, yang dapat mengangkat derajat mereka melalui keberdayaan dalam hal ekonomi khususnya dan dalam mental spiritual yang kuat.

Skema kerangka pikir :



Yogyakarta dapat dijadikan sebagai pendukung tetap merebaknya mereka di jalanan. Sikap belas kasihan yang ada dalam Budaya Jawa dimanfaatkan para gepeng dan anjal untuk senang dengan identitas barunya, mereka tidak peduli dengan pandangan rendah terhadapnya yang penting mendapat uang. Pemerintah Kota Yogyakarta berupaya menekan jumlah gepeng dan anjal dengan mengeluarkan perda yang isinya larangan memberikan uang kepada pengemis dan anak jalanan. Cara tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh masyarakat umum, dengan masih adanya sebagian orang

Kesulitan ekonomi merupakan alasan awal penduduk perdesaan melakukan urbanisasi ke kota. Kondisi daerah asal yang tandus merupakan salah satu pemicu gerakan urban tersebut. Tujuan utama mereka pergi kekota yang menjadi harapan untuk meningkatkan pendapatan untuk menopang hidupnya. Setelah sampai di kota tujuan, mereka mengalami kegagalan untuk mendapat pekerjaan yang layak seperti yang diimpikan ketika berada di desa. Mulailah mereka memiliki identitas baru yaitu gelandangan dan pengemis. Dari keluarga gelandangan dan pengemis tersebut

muncul generasi baru yaitu anak jalanan. Tuntutan kebutuhan hidup seperti makan pakaian dan tempat tinggal memaksa mereka untuk mendapatkan uang. Sebagian berusaha mendapatkan uang dengan meminta-minta. Bahkan ada pula yang melakukan tindak kriminal dengan mencopet dan mencuri. Tatanan nilai ketika mereka berada di desa mulai dikaburkan karena tuntutan keadaan. Agar permasalahan tidak semakin kompleks maka perlu penanganan melalui pendekatan sosial dan budaya. Pertama mereka dikembalikan dengan tatanan sosial dan budaya yang normatif. Salah satu cara yang dapat dilakukan diantaranya menanamkan sikap mental yang baik agar mereka menjadi pribadi yang kuat dan menjauhi tindakan yang tidak terpuji. Selain upaya penanganan mental spiritual, perlu diberikan semacam pelatihan atau kursus agar mereka berdaya, dan mampu mendapat penghasilan secara mandiri dengan bekerja sesuai kemampuannya. Kedua, perlu dukungan secara kultural dari masyarakat untuk tidak memberikan "sedekah"/belas kasihan pada komunitas gepeng sehingga mereka tidak lagi menjalankan aksinya. Ketiga, dengan menempatkan komunitas gepeng dan anjal menjadi bagian dari keramahan kota maka identitas yang negatif dapat bergeser menjadi sebuah peran positif dalam tatanan kehidupan kota. Titik akhir yang dapat ditempuh yaitu mengembalikan mereka ke daerah asalnya dan menyiapkan daerah asal untuk mampu memberikan jawaban ketidakberdayaan dengan pemerataan pembangunan. Pembukaan lapangan kerja di daerah perdesaan yang tergolong minus (sumber alam tidak mendukung) merupakan salahsatu solusi yang mungkin dapat mengurangi arus urbanisasi.

D. Penutup

Permasalahan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan memerlukan penanganan secara teliti dengan melihat dari perspektif sosial dan budaya. Dengan menganalisa permasalahan melalui perspektif sosial dan budaya diharapkan dapat menemukan solusi yang tepat. Perlu melakukan pendekatan kesejahteraan, yaitu dengan tujuan bagaimana upaya mengentaskan gelandangan pengemis dan anak jalanan dari permasalahan yang semakin kompleks.

Pendekatan sosial, yaitu melihat gepeng dan anjal sebagai individu yang memerlukan lingkungan dan hidup dalam sebuah komunitas. Dalam kehidupan sosial, mereka memerlukan fasilitas untuk mengakses kebutuhan hidupnya. Untuk menghindari timbulnya permasalahan yang semakin kompleks, maka perlu pendampingan bagi gelandangan pengemis dan anak jalanan. Tindakan persuasif dengan razia yang dilakukan sekarang ini bukan merupakan satu-satunya solusi yang tepat.

Perlu dilakukan pendekatan kultur atau budaya gepeng dan anjal. Mereka memiliki daerah asal dengan tatanan dan nilai kehidupan. Perlu dikaji alasan mereka meninggalkan daerah asal menuju kota tujuan. Ditempat tujuan mereka membentuk suatu komunitas dengan kebiasaan yang dapat berbeda ketika di daerah asal. Meskipun berbeda, mereka masih memiliki dan memahami tatanan dan nilai-nilai budaya di daerah asalnya. Disamping budaya mereka di daerah asal, budaya permisif masyarakat dilingkungan keberadaan gepeng dan anjal membuat gepeng dan anjal merasa nyaman dengan tindakannya. Oleh karena itu perlu bagi pihak yang menangani permasalahan gepeng dan anjal memahami nilai-nilai budaya daerah asal, dengan tujuan dapat menemukan cara yang tepat mengatasi masalah. Imbauan masyarakat untuk menahan belas kasihan (yang merupakan salah satu sikap/ budaya) diharapkan dapat mengurangi jumlah gepeng dan anjal secara bertahap. Mengembalikan mereka ke daerah asal dengan mengikuti kehidupan normatif, dan terbangunnya mental mau bekerja keras menggapai kehidupan yang layak, dan dapat memerankan fungsi sosialnya dengan baik, merupakan langkah yang tepat. Perlunya pengampu kepentingan seperti pemerintah daerah, Kementerian Sosial melalui Dinas Sosial bekerjasama secara terpadu menangani permasalahan berbasis kesejahteraan sosial. Perlakuan manusiawi dan mengembalikan harkat martabatnya sebagai bagian dari anggota masyarakat yang berbudaya merupakan pekerjaan yang harus disikapi dengan teliti.

PUSTAKA ACUAN

- Andari, Soetji dkk. (2006). *Pengkajian Berbagai Tindak Kekerasan dan Upaya Perlindungan Anak Jalanan*. Departemen Sosial RI, B2P3KS, Yogyakarta: B2P3KS Press.
- (2007). *Uji Coba Model Perlindungan Anak Jalanan Terhadap Tindak Kekerasan*. Departemen Sosial RI. B2P3KS. Yogyakarta: B2P3KS Press.
- Baharudin M.(ed). (1981). *Tuna Wisma/ Gelandangan Masalah Penanggulangan*. Jakarta: Yayasan Kesejahteraan Keluarga Pemuda"66".
- Elly Kumari Tj. P. (2008). *Gelandangan dan Pengemis Mengais Keadilan*. Yogyakarta: Citra Media.
- Istiana H, dkk. (2013). *Pengembangan Standar Pendamping Sosial Berbasis Sistem Pekerjaan Sosial*. Yogyakarta: B2P3KS PRESS.
- Koentjaraningrat. (1984). *Kebudayaan Jawa*. Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Mulder, Niels. (1985). *Pribadi dan Masyarakat di Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Narwoko, Dwi dan Bagong Suyanto (ed). (2004). *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*. Jakarta: Kencana Frenada Media Group.
- Suparlan, Parsudi(ed).(1993). *Orang Gelandangan di Jakarta: Politik Pada Golongan Termiskin, Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Supriatna, Tjahya. (2000). *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*. Jakarta: Rineka Cipta..
- Tateki Yoga Tursilarini, Wanto & Andayani Listyawati. (2009). *Kajian Model Penanganan Gelandangan dan Pengemis*. Yogyakarta: Citra Media.
- Tukiran, Agus Joko Pitoyo, dan Kutanegara, P Made (ed). (2010). *Akses Penduduk Miskin terhadap Kebutuhan Dasar*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Twikromo, Y. Argo, (1999). *Pemulung Jalanan Yogyakarta*. Konstruksi Marginalitas dan Perjuangan Hidup dalam Bayang-Bayang Budaya Dominan. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Undang-Undang No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Jakarta: Kementerian Sosial RI.
- Sumber lain:*
- Badan Kesejahteraan Sosial Nasional. (2000). "kategori anak jalanan" Diunduh <http://dwiastuti.unair.bab2.Anjal.pdf> tanggal 4 Februari 2015.
- Diah Putri M. (2010). Konsep Diri Anak Jalanan. *Skripsi*. Diunduh <http://digilib.uin-suka.ac.id> tanggal 2 Maret 2015.
- Dwiastuti, "Anak Jalanan". Diunduh <http://www.damandiri.or.id/file/dwiastutiunairbab2.pdf>. Tanggal 3 Januari 2015.
- Departemen Sosial RI. (1992). Diunduh <http://sumber-ilmu-islam.blogspot.com/2014>, tanggal 4 Maret 2015.
- Maghfur Ahmad. (2010). "Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan-Pengemis (Gepeng)". Diunduh <http://e-journal.stain-pekalongan.ac.id/index.php/penelitian>. tanggal 16 Maret 2015.
- Rustanto, Bambang. (2012). "Penelitian Gelandangan Dan Pengemis". Diunduh <http://bambang-rustanto.blogspot.com/2012/04/penelitian-sosial-gelandangan-pengemis.html> tanggal 2 Februari 2015.

Proses Repatriasi Pengungsi International Global ke Negara Asal di Asia dan Afrika

Refugees Repatriation Process to The Country of Origin in Asia and Afrika

Aryan Torido

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Jalan Marsda Adisucipto, Dacrah Istimewa Yogyakarta 55281.

Email: torridoaryan@yahoo.co.id

Naskah diterima 11 Desember 2014, direvisi 5 Februari 2015, disetujui 3 Maret 2015

Abstract

Refugees is a polsekbud phenomenon involving the fleeing of myriad of people with heterogeneous ethnic and cultural in country of origin to another country by their own facet of lives. This research is motivated by the desire to find how the process of return refugees to their country of origin. This research is a kind of library research in which combined between quantitative and qualitative approach complementary. Research findings indicate the global number of refugees in period of years 1993-2013 is fluctuative. The global number of refugees experiencing important decreases during 2007-2011 were 0.1 percent, 1.2 percent; 2-percent, 2.1 percent and 2.2 percent respectively. While in 2012 and 2013 has risen to 13 percent and 17 percent respectively. Major countries of origins of refugees were Afghanistan, Sudan, Burundi, Republic. Democratic of Congo, Palestine, Somalia, Vietnam, Liberia, and Angola. Most of these refugees tend to move across relatively short distances, finding primarily asylum in their neighbouring countries. In the year 2001-2007, major countries of asylum of refugees were Pakistan, Rep. Islamic of Iran, Rep. Arab Syria, Germany, Jordania, Republic. United of Tanzania, and Chad. Refugees mainly were womens, children, toddler, and older people. There were 51 percent for women refugees, children age less than 18 years old were 10 percent, toddler 10 percent, and older people 7 percent. The process of international refugee return to the country of origin is influenced by two factors, internal factors such as information obtained about the condition of their country origin and external factors such as the condition of the country of asylum.

Keywords: refugees-country of origin-country of asylum

Abstrak

Pengungsi Internasional merupakan satu fenomena polsekbud ketika ratusan ribu penduduk beraneka etnis dan budaya meninggalkan negara asal ke negara lainnya dengan aspek kehidupan tersendiri. Penelitian ini beranjak dari keingintahuan tentang bagaimana proses kembalinya pengungsi International ke negara asal/repatiasi. Penelitian ini merupakan jenis riset pustaka yang memadukan antara pendekatan kuantitatif dan kualitatif yang saling melengkapi. Hasil penelitian menunjukkan, jumlah pengungsi internasional pada kurun waktu 1993-2013 bersifat fluktuatif. Sepanjang tahun 2007-2011, jumlah pengungsi internasional mengalami penurunan secara berturut-turut sebesar 0.1%, 13%, 9%, 1.2%, dan 9.5%. Sementara pada tahun 2012 dan 2013 mengalami kenaikan sebesar 14% dan 15%. Sebagian besar dari pengungsi itu berasal dari Afghanistan, Sudan, Burundi, Rep. Demokrat Kongo, Palestina, Somalia, Irak, Vietnam, Liberia, dan Angola. Hampir seluruh pengungsi itu mencari perlindungan dalam jarak yang relatif dekat, menuju ke negara-negara tetangga. Periode tahun 2001-2007, negara tujuan utama dari pengungsi internasional, meliputi Pakistan, Rep. Islam Iran, Rep. Arab Syria, Jerman, Yordania, Rep. Tanzania, dan Chad. Pengungsi internasional kebanyakan terdiri dari kaum perempuan, anak-anak, balita, dan lansia. Terdapat 51% pengungsi perempuan, anak-anak berumur kurang dari 18 tahun sebesar 10%, balita 10%, dan lansia 7%. Proses kembalinya pengungsi international ke negara asal dipengaruhi dua faktor yaitu faktor internal berupa informasi yang diperoleh tentang kondisi negara asalnya dan faktor eksternal yaitu berupa kondisi negara tempat pengungsian.

Kata kunci : Pengungsi internasional-negara asal-negara tujuan perlindungan

A. Pendahuluan

Migrasi internasional merupakan isu besar dengan keanekaragaman pergerakan penduduk, kekuatan, motivasi, maupun adanya perbedaan yang melatar belakangi. Hal ini dipengaruhi oleh adanya ketimpang ekonomi, kemiskinan, dan degradasi lingkungan, yang dikombinasikan dengan tidak adanya keamanan dan perdamaian, pelanggaran hak azasi manusia, beragamnya tingkat perkembangan lembaga pengadilan dan institusi-demokrasi di berbagai negara merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi migrasi internasional. Hubungan timbal-balik ekonomi, politik dan budaya internasional merupakan peranan penting dalam proses pergerakan penduduk antar negara, baik negara maju, negara berkembang atau negara yang sedang berada dalam transisi ekonomi. Migrasi internasional erat kaitannya dengan proses pembangunan, yang keduanya saling mempengaruhi.

Kondisi tersebut menjadi bahasan utama dalam agenda internasional karena data terakhir menunjukkan bahwa sekitar 175 juta penduduk tinggal di luar negara asal. Hal ini menimbulkan pandangan umum bahwa tekanan dan kesempatan yang muncul dari proses globalisasi telah menjadi pemicu utama meningkatnya mobilitas penduduk dari suatu negara ke negara lainnya. Sementara itu, faktor ketidakamanan secara politik, sosial, ekonomi, budaya (Polsekbud) dan ekologi, serta konflik di beberapa negara juga memicu timbulnya pengungsi internasional sebagai bagian dari migrasi secara terpaksa (*forced migration*) (Christina Boswell dan Jeff Crisp, 2004).

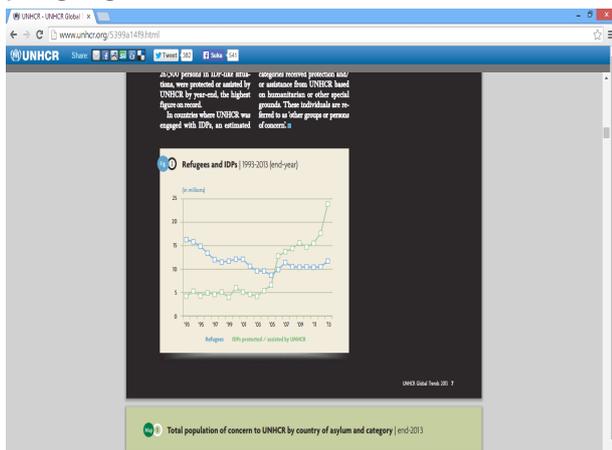
Dampak globalisasi dan modernisasi yang membuat batas-batas geografis antarnegara semakin kabur, serta mobilitas penduduk dunia yang semakin tinggi telah mendorong pengungsi internasional. Hal ini menjadi faktor pengganggu hubungan antarnegara karena telah membawa dampak negatif bagi negara asal dan negara tujuan pengungsi internasional. Kesadaran terhadap potensi konflik antarnegara yang disebabkan oleh aliran pengungsi internasional tersebut menyebabkan komunitas internasional sangat menekankan pada negara tujuan yang memberi perlindungan harus berada dalam posisi netral.

Menurut *The International Conference On Population Development*, ICPD (1994), jumlah pengungsi internasional dalam kurun waktu tahun 1985 hingga pada tahun 1993 telah meningkat lebih dari dua kali lipat, yakni dari 8.5 juta menjadi 19 juta. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor yang kompleks, tetapi sebagian besar adalah karena adanya pelanggaran hak azasi manusia. Hal ini membuat sebagian penduduk (pengungsi internasional) mencari perlindungan ke negara-negara maju. Aliran pengungsi internasional ini seringkali menjadi beban bagi negara-negara penerima sehingga lembaga dan/atau institusi perlindungan terhadap pengungsi internasional seringkali bekerja di bawah kerasnya ketegangan yang terjadi di negara-negara penerima. Kondisi ini disebabkan adanya berbagai alasan seperti pertumbuhan jumlah pengungsi internasional dan pencari suaka (*asylum-seekers*) yang cepat penyalahgunaan prosedur perlindungan yang menyalahi prosedur pembatasan imigrasi. Oleh karena itu, Konvensi 1951 dan *Protocol* 1967 telah menetapkan ukuran atau norma dasar perlindungan terhadap pengungsi internasional, kebutuhan dasar bagi perlindungan dan bantuan internasional khususnya kepada pengungsi internasional. Perempuan dan anak-anak sebagai kelompok terbesar dan paling rentan terhadap tindakan kekerasan dan penganiayaan. Instrumen hukum ini dianggap sebagai norma asas pokok yang mengamanatkan untuk memberikan perlindungan terhadap individu pengungsi internasional.

Jumlah pengungsi internasional pada kurun waktu 1993-2013 bersifat fluktuatif secara statistik. Gambar 1 menunjukkan, bahwa populasi pengungsi internasional sebesar 12 juta pada tahun 2013 telah mengalami kenaikan sebanyak 17 persen dibandingkan tahun 2011. Jumlah pengungsi internasional pada tahun 2013 ini merupakan angka populasi pengungsi internasional terbesar, karena semenjak tahun 2002 jumlah populasi pengungsi internasional selalu mengalami penurunan. Fenomena pengungsi internasional ini banyak ditemukan di benua Asia dan Afrika dimana pada akhir tahun 2013 terdapat 9,8 juta pengungsi internasional yang berasal dari benua tersebut.

UNHCR mengemukakan tiga faktor utama penyebab timbulnya aliran pengungsi

internasional pada dekade terakhir ini. Pertama adalah faktor berakhirnya perang dingin. Kedua, perang melawan terror (*war on terror*) yang telah meningkatkan suhu politik dunia sehingga memperbesar potensi konflik di berbagai negara yang pada gilirannya memperbesar volume pengungsi internasional. Ketiga, meningkatnya konflik di berbagai negara yang menyebabkan timbulnya perang saudara, hal mana kemudian menimbulkan terjadinya pengungsi internasional dalam skala besar seperti yang terlihat pada kasus di benua Asia dan Afrika. Ketiga faktor tersebut telah memicu permasalahan keamanan di berbagai negara sehingga menyebabkan timbulnya sistem keamanan yang semakin ketat, termasuk dalam proses penanggulangan pengungsi internasional. (UNHCR 2011: 5). Dengan demikian ketiga faktor tersebut juga mempengaruhi proses penanggulangan pengungsi internasional.



Gambar 1. Jumlah Pengungsi Internasional dalam Kurun Waktu 1993–2013 (Sumber: Data Tahunan UNHCR 1993-2013)

Fenomena pengungsi internasional pada umumnya mempunyai motif relatif sama, yaitu karena adanya rasa tidak aman di negara asal akibat perang atau konflik yang lama. Faktor dominan adalah faktor politik, namun faktor tersebut juga terkait dengan motif ekonomi dan budaya. Berdasar motif terjadinya gelombang pengungsi internasional yang kompleks, yaitu rasa tidak aman yang disebabkan faktor politik, ekonomi, ideologi, keamanan, dan keluarga, maka tulisan ini difokuskan pada Masalah bagaimana proses kembalinya pengungsi International ke negara asal/repatiasi?

B. Tinjauan Pustaka

Terkait Pengertian Migrasi Internasional

Diantara tiga komponen perubahan penduduk, yaitu fertilitas, mortalitas dan migrasi, maka migrasi merupakan kajian yang paling sulit dirumuskan dan diukur mengingat konsep migrasi berkaitan dengan ruang dan waktu yang tidak mempunyai batasan (Gould dan Prothero, 1975; Lee, 1966). Sementara itu sifat migrasi sebagai sebuah “transaksi fisik dan sosial”, tidak sekedar peristiwa biologis belaka (Zelinsky, 1971). Goldshceider (1971) mengemukakan bahwa migrasi mempunyai perbedaan yang menonjol dibanding dengan mortalitas dan fertilitas sebaliknya karena manusia dalam hidupnya hanya mengalami siklus kelahiran dan kematian satu kali saja, sebaliknya migrasi dapat terjadi berulang-ulang kali.

Migran internasional dan migrasi internasional merupakan dua konsep yang saling berkaitan. PBB (1998) mengartikan migrasi internasional sebagai pergerakan dari setiap orang yang meninggalkan negara asal, tempat tinggalnya; sedangkan migran internasional adalah setiap orang yang meninggalkan negara asalnya. Migrasi internasional dapat mempengaruhi karakteristik penduduk di kedua negara, yaitu negara asal dan tujuan, sehingga hal ini sering disebut sebagai *demographic event*. Ada tiga unsur yang terkait di dalam pengertian *demographic event* ini. Pertama, migran harus melintasi batas internasional. Kedua, migran masih terikat dengan negara asal. Ketiga, migran harus membangun kehidupannya di negara tujuan (UN, 1998: 9).

Sistem pendekatan migrasi internasional pada dasarnya adalah dari sistem migrasi yang terdiri atas beberapa kelompok negara yang melakukan pertukaran migran dalam jumlah yang relatif besar antara satu dengan lainnya. Pada skala mikro, sebuah sistem migrasi terdiri atas setidaknya dua negara, meskipun idealnya ini merupakan bagian dari sistem dari semua negara yang saling terhubung dengan arus migrasi dalam jumlah besar. Gambar 2 memperlihatkan sebuah skema pendekatan sistem migrasi internasional, yang menunjukkan bahwa migrasi dan faktor-faktor pendukung lainnya menghubungkan negara-negara yang terlibat ke dalam sebuah sistem. Aliran pada skema itu terjadi di dalam ruang lingkup

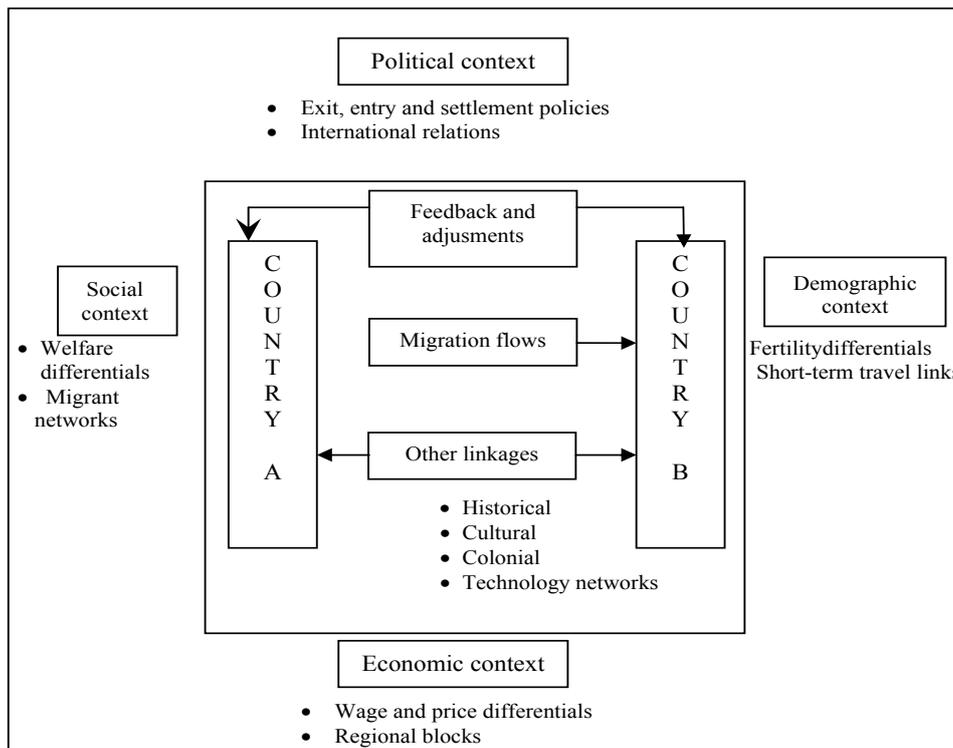
nasional yang meliputi kebijakan terhadap dimensi-dimensi ekonomi, teknologi, dan sosial yang senantiasa berubah. Sebagian diantara kebijakan itu adalah dalam upaya menanggapi proses umpan balik dan penyesuaian (*feedback and adjustments*) yang berakar dari arus migrasi itu sendiri.

Penduduk melakukan pergerakan secara dua arah, dari negara A menuju ke negara B, dan sebaliknya. Pertukaran penduduk di dalam sistem tersebut tidak hanya melibatkan migran permanen, pekerja migran, ataupun pengunjung internasional, tetapi juga para pelajar, personil militer, wiraswasta, dan bahkan turis, karena pergerakan penduduk secara jangka pendek seringkali terjadi pada kondisi kurun jangka panjang berikutnya (Mary M. Kritz and Hania Zlotnik, 1998: 3).

mengandung arti sebagai tindakan paksaan dan/atau pemindahan secara paksa (*displacement*). Bentuk khusus dari proses migrasi terpaksa adalah kebijakan memindahkan individu atau kelompok orang yang tidak diinginkan (*unwanted persons*) dan/atau dalam usaha pembersihan suatu etnis (*ethnic cleansing*). Individu yang menjadi subyek dari migrasi terpaksa disebut "*forced migrant*" atau "*displaced person*".

C. Metode Penelitian

Dalam upaya mengungkap bagaimana proses kembalinya pengunjung Internasional ke negara asal/repatiasi, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif jenis deskriptif. Penelitian ini mencoba menggambarkan dan mengungkap apa adanya tentang fenomena, keadaan, dan



Gambar 2. Kerangka Pemikiran Migrasi Internasional

(Sumber: Bagan diambil dari Mary M. Kritz dan Hania Zlotnik, 1998, hal. 3)

Dewasa ini migrasi terpaksa (*forced migration*) merupakan bagian dari kajian migrasi internasional, yang selalu menjadi topik perbincangan yang menarik. Menurut Ensiklopedia Britania (2000), migrasi terpaksa adalah pergerakan setiap individual atau penduduk yang meninggalkan negara asal tempat tinggalnya secara terpaksa, yang

permasalahan repatriasi yang terjadi pada pengunjung internasional dari sejumlah negara yang mengalami konflik sosial dan politik ke negara asal. Pengumpulan data menggunakan telaah dokumen (studi dokumenter). Kajian dokumen untuk mengumpulkan data dan informasi dengan cara membaca dan mengkaji bahan sumber tertulis seperti dokumen,

laporan tahunan, buku hasil penelitian terkait, pernyataan tertulis dari pemerintah, dan sejumlah pihak terkait. Data dan informasi dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan memberikan ulasan atau interpretasi terhadap data yang diperoleh sehingga menjadi lebih jelas dan bermakna dibandingkan dengan sekedar angka. Langkahnya melalui reduksi data, penyajian, dan penarikan kesimpulan.

D. Hasil dan Pembahasan

1. Proses Kembalinya Pengungsi International

Pada awalnya migrasi pengungsi internasional ditandai oleh adanya kebingungan dan ketergesaan. Sebagian besar kasus terdapat kurangnya informasi yang jelas mengenai kerusuhan atau konflik dan berpengaruh pada penduduk sipil. Ketiadaan informasi ini menyebabkan para calon pengungsi internasional dipaksa untuk bertindak cepat dalam menanggapi perubahan dari berbagai peristiwa yang terjadi. Sebagian besar pengungsi internasional merasakan bahwa dalam kondisi tidak aman dan segera meninggalkan negara asal. Pengungsi internasional cenderung memiliki kekuatan kendali yang lebih besar atas waktu dan konteks dari kembali ke negara tempat tinggal asal mereka (Koser, 1993: 174). Di dalam repatriasi secara sukarela yang spontan, pengungsi internasional memiliki kesempatan untuk membuat keputusan mereka sendiri mengenai waktu dan cara mereka kembali ke negara asal. Adanya repatriasi bisa juga disebabkan oleh adanya tekanan eksternal yaitu permintaan dari pemerintahan negara asal maupun permintaan dari negara tujuan pengungsi namun waktu pelaksanaan repatriasi tersebut sepenuhnya ada ditangan pengungsi.

Keputusan untuk repatriasi adalah prosedur yang kompleks bagi pengungsi internasional dan melibatkan perbandingan persepsi dari daya tarik atas migrasi kembali ke negara asal dengan beberapa pilihan, termasuk tetap tinggal di dalam pengungsian sebagai pengungsi internasional (Gorman, 1984b:439). Proses pengambilan keputusan repatriasi membutuhkan pengungsi internasional untuk membuat beberapa bentuk dari analisis *cost benefit*-nya. Selanjutnya didasarkan pada ketersediaan informasi bagi mereka, seperti pilihan tetap tinggal di pengungsian sebagai

pilihan yang lebih baik dari pada kembali ke negara asal. Keputusan itu harus melibatkan sejumlah besar dari faktor di kedua wilayah, yaitu negara tempat tinggal asal dan tempat pemukimannya. Faktor- ini meliputi: keadaan keamanan, ketersediaan lapangan pekerjaan atau lahan, persediaan kebutuhan pangan dan bahan bakar, ketersediaan pelayanan kesehatan dan sosial lainnya. Ketika manfaat repatriasi lebih besar dari pada tetap tinggal sebagai pengungsi internasional, maka migrasi kembali adalah suatu hal yang bakal terjadi. Cuny dan Stein (1992: 20) mencatat bahwa "ketika pengungsi internasional membuat keputusan untuk kembali ke negara asal, mereka sedang membuat suatu pergerakan dalam rangka menghidupkan kehidupan mereka kembali". Keputusan untuk kembali ke negara tempat tinggal asal menandai permulaan dari berakhirnya lingkaran pengungsi internasional. Setelah tiba di negara asal, para pengungsi internasional langsung menjalankan tugas yang kompleks dari pembangunan kehidupan mereka. Keputusan didalam melakukan proses repatriasi ini dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu: jaringan informasi dan kondisi negara tujuan pengungsi. Tahap selanjutnya membicarakan tentang kedua faktor tersebut, bagaimana pengungsi internasional menerima informasi di dalam membuat keputusan dalam penyelesaian repatriasi serta kondisi negara tujuan yang seperti apa yang mendorong pengungsi melakukan proses repatriasi.

2. Jaringan Informasi Pengungsi International

Pengungsi internasional biasanya selalu mencari dan memantau informasi mengenai negara tempat tinggal asal. Hal ini dipertegas oleh Makanya (1991:25) yang mencatat bahwa pengungsi internasional Zimbabwe dan negara lain berpusar pada penerimaan dan pendistribusian informasi mengenai kondisi di negara asalnya. Sebagian besar pengungsi internasional menghabiskan beberapa bagian dari kehidupannya untuk mencari informasi mengenai keadaan negara asal. Di sebagian besar situasi pengungsi internasional, terdapat dua tipe jaringan informasi, yaitu jaringan informasi resmi dan tidak resmi. Informasi resmi untuk pengungsi internasional datang dari pemerintah, NGOs, front-front politik dan kemerdekaan. Informasi tidak resmi datang dari hubungan personal antara pengungsi internasional dengan

kerabat atau teman yang tinggal di negara asal. Pengaruh dari sumber informasi tidak resmi terhadap proses pengambilan keputusan dan repatriasi menjadi hal penting. Sebagian besar studi kasus repatriasi pengungsi internasional di Benua Afrika menekankan hal tersebut sebagai satu sumber yang paling penting bagi informasi repatriasi, karena pengungsi internasional merasa, bahwa mereka dapat mempercayainya (Bouhouche, 1991: 5; Makanya, 1991: 25; Hendrie, 1991: 204).

a. Jaringan Informasi Tidak Resmi

Ketika para pengungsi internasional menetap tinggal di pengungsian, saat itu juga biasanya dimulai proses determinasi ketika repatriasi memungkinkan untuk dilakukan. Kenyataannya mereka kemungkinan besar mendapat rintangan dan tindakan kekerasan setelah meninggalkan negara asal mereka komunitasnya sesegera mungkin membangun jaringan sosial di wilayah pemukiman mereka. Mereka menggunakan jaringan sosial tersebut, secara aktif mencari berbagai sumber informasi yang dianggap dapat dipercaya dalam rangka untuk mempelajari tentang apa yang sedang terjadi, serta kemungkinan untuk kembali pulang ke negara asal (Nunes dan Wilson, 1991:13). Ada dua sumber informasi didalam jaringan informasi tidak resmi yaitu sumber informasi dari keluarga dan sumber informasi dari pengungsi internasional yang sudah kembali ke negara asal.

1) Sumber Informasi yang berasal dari

Keluarga

Ketika penduduk suatu desa meninggalkan negara asal sebagai satu kesatuan kelompok, keluar menjadi pengungsi internasional, seringkali sebagian anggota dari komunitas itu tidak dapat atau tidak berkeinginan untuk ikut meninggalkan negaranya. Mereka yang tinggal itu menjadi esensial pada proses pengambilan keputusan untuk repatriasi, dengan cara menyampaikan berita mengenai kondisi di negara asal pada para pengungsi internasional. Para pengungsi internasional yang tinggal berdekatan dengan perbatasan cenderung untuk menerima informasi yang paling akurat (Rogge, 1991:26). Semakin jauhnya

informasi disebarkan dari negara asal kepada para pengungsi internasional, semakin berkemungkinan besar mengalami penyimpangan dalam penyampaian informasi. Pengungsi internasional biasanya tidak menyandarkan diri pada satu sumber informasi saja, mereka dapat menyaring segala informasi yang lebih-lebihkan atau menyesatkan.

Survei mengenai pengungsi internasional Chad di pengungsian mengemukakan bahwa 23 persen mereka masih memiliki sanak famili yang tinggal di negara Chad (Ruiz, 2004:23). Komunikasi mengenai situasi keamanan dan ekonomi di negara asal merupakan hal yang seringkali diinformasikan kepada para pengungsi internasional melalui berbagai cara. Pengungsi yang memiliki hubungan dengan negara asal menerima surat atau pesan dari kerabatnya yang masih tinggal di negara asal. Informasi tersebut disebarkan kepada pengungsi lain di pengungsian yang tidak memiliki kontak hubungan di Chad. Komunitas di pengungsian memiliki hubungan yang erat menyebabkan para pengungsi internasional dapat menerima berita mengenai keadaan negara asal. Beberapa pengungsi internasional menerima informasi yang terperinci mengenai keadaan negara asal melalui jaringan informasi tidak resmi, tetapi ada juga pengungsi yang kurang mendapat informasi obyektif mengenai situasi negara asal. Pengungsi internasional dari kalangan perempuan seringkali menerima informasi lebih sedikit dari pada kaum lelaki.

2) Sumber Informasi yang berasal dari Pengungsi internasional yang kembali ke negara asal

Salah satu bagian terpenting dari sistem informasi pengungsi internasional adalah pengungsi yang pulang lebih dahulu ke negara kemudian memberikan informasi kembali kepada pengungsi internasional yang masih berada di pengungsian mengenai kondisi di negara asalnya. Informasi yang disampaikan oleh pengungsi yang melakukan repatriasi lebih awal seringkali dipertimbangkan oleh pengungsi internasional sebagai

informasi yang paling dapat dipercaya dari kesemua kemungkinan sumber informasi (Hogan, 1992: 423). Hal ini dikarenakan mereka pernah mengalami sebagai pengungsi internasional, sehingga mereka dapat memahami informasi yang paling berharga bagi mereka yang masih tinggal di pengungsian.

Selama di pengungsian, beberapa komunitas pengungsi internasional, khususnya mereka yang tinggal berdekatan dengan perbatasan, mengembangkan sistem informasi dengan melibatkan arus migrasi kembali. Hal ini dilakukan untuk meyakinkan informasi mengenai kondisi negara asal, dan kalau bisa merawat lahan pertanian di negara asal. Sepanjang pertengahan tahun 2000-an, para pengungsi internasional Tigrikistan di negara Sudan mampu menantikan waktu jeda dari konflik, dan ketika memungkinkan mereka kembali ke negara asal untuk bercocok tanam selama musim hujan. Mereka kemudian kembali ke negara Sudan, bergabung kembali dengan komunitas pengungsi internasional, selagi tanaman panennya tumbuh berkembang dan masak. Hanya pada musim panen, apabila kondisi keamanan memungkinkan, para pengungsi internasional (sebagian besar kaum lelaki) kembali ke negara asal untuk memungut hasil panen (Hendrie, 2001: 204).

Kasus pengungsi internasional Uganda di Sudan, kembalinya anggota keluarga hanya terjadi ketika dipertimbangkan sudah berada dalam kondisi aman. Pengungsi internasional yang kembali lebih awal adalah kepala rumah tangga, barangkali dengan satu putranya dan beberapa hewan ternak, untuk memastikan sebidang kecil lahannya (Kabera dan Muyanja, 2002:18). Begitu telah diyakini berada dalam keadaan aman, pengungsi yang kembali lebih awal beserta anaknya yang dapat membantu dalam penaburan benih tanaman, akan kembali untuk menjemput beberapa anggota keluarga yang lain; mereka yang cacat jasmani atau yang masih mempunyai beberapa ikatan ekonomi seperti pekerjaan

di Sudan. Seperti pengungsi internasional yang membuat keputusan matang untuk mengambil resiko yang mungkin terjadi sepanjang repatriasi, sebagian besar dari pengungsi melihat pemerintah Uganda yang baru dengan janji-janjinya tentang keamanan bagi kedatangan mereka kembali ke negaranya. Mereka tetap tidak berkeinginan untuk melakukan repatriasi keseluruhan keluarga dalam satu tahapan. Sepanjang proses repatriasi, informasi mengenai kondisi keamanan, persediaan kebutuhan pangan dan beberapa hal penting lain disampaikan kepada komunitas pengungsi internasional yang masih tinggal di pengungsian. Hal ini dilakukan untuk membantu mereka menilai kelangsungan hidup dari skala-penuh migrasi kembali.

Survei mengenai sikap dari pengungsi internasional Chad tentang kemungkinan terjadinya repatriasi, menunjukkan bahwa 28 persen dari keluarga pengungsi internasional mengirimkannya setidaknya satu anggota keluarganya untuk kembali lebih dahulu ke negara asal guna menaksir keadaan di sana (Ruiz, 2004:23). Sebagian besar pengungsi internasional tetap menyandarkan pada informasi yang mereka terima secara informal dan menolak untuk kembali ke negara asal sampai dengan situasi keamanan telah mengalami perubahan yang jelas, meskipun terdapat beberapa amnesti yang dikombinasikan dengan beberapa jaminan keberlanjutan keamanan dari pemerintah Chad (Alhabo dan Passang, 2004: 5).

Pengungsi yang kembali lebih awal ke negara asal dipertimbangkan dapat menjadi sumber informasi yang bermanfaat bagi pengungsi internasional lainnya, untuk mempertimbangkan dalam melakukan repatriasi, Walaupun Informasi tersebut dapat juga tidak akurat (Akol, 1991:25). Karena di dalam memberi informasi mereka cenderung berlebih-lebihan dan menutupi kondisi sebenarnya negara asal sehingga belum layak untuk repatriasi dalam skala besar. Pengungsi internasional yang tidak

dapat menyesuaikan diri selama dalam pengungsian, lebih cenderung untuk mengambil resiko dengan melakukan repatriasi ke wilayah yang belum aman secara keseluruhan, dan mereka biasanya tidak memberikan informasi mengenai permasalahan keamanan kepada pengungsi internasional lain.

b. Jaringan Informasi Resmi

Selama mengungsi-mereka menerima informasi tentang kondisi negara asal dari beragam kelompok sumber resmi. Sumber resmi ini memberikan beragam informasi bagi para pengungsi. Pemerintah baik dari negara asal ataupun negara tujuan, *NGOs*, front-front politik dan media, merupakan sumber informasi penting dalam proses pengambilan keputusan untuk repatriasi. Pengungsi internasional, ketika menerima informasi dari berbagai sumber resmi, pertama kali harus memutuskan percaya atau tidak percaya tentang informasi tersebut sebelum mereka membuat keputusan. Para pengungsi yang pada masa lalu pernah dikhianati oleh pemerintah atau front pembebasan, kemungkinan besar akan bertindak skeptis terhadap informasi yang disediakan oleh sumber tersebut. Berikut beberapa sumber-sumber informasi resmi :

1) Sumber informasi yang berasal dari Pemerintah

Ketidakpercayaan terhadap pemerintah adalah suatu dimensi yang universal dari migrasi pengungsi internasional, karena sebagian besar migrasi diawali oleh tindakan langsung dari pemerintah, atau secara tidak langsung oleh kelambanan pemerintah dalam penanganannya. Dari sisi negara tujuan, hal itu terjadi karena janji-janji yang dibuat oleh pemerintah kepada para pengungsi internasional sering terabaikan, atau pemerintah secara terbuka bermusuhan dengan pengungsi internasional. Setiap pernyataan resmi yang dibuat tentang kondisi negara asal, para pengungsi sebelumnya harus membuat determinasi tentang motivasi dari pernyataan tersebut.

Pemerintah di kedua sisi seringkali

berkeinginan besar untuk mengakhiri situasi pengungsi internasional, sebab pemerintah negara tujuan menganggap pengungsi tersebut sebagai beban dan pemerintah negara asal menganggap mereka sebagai suatu keadaan yang memalukan. Berbagai usaha yang dilakukan oleh kedua pemerintah untuk mendorong terjadinya repatriasi sering melibatkan penyebaran informasi yang tidak benar karena adanya sejumlah motif yang berbeda.

Pemerintah dari negara asal ada yang secara langsung mengendalikan beberapa media komunikasi untuk menarik para pengungsi internasional kembali ke negara asal. Masalah pengungsi internasional Chad di pertengahan tahun 2000-an diperburuk oleh sumber-sumber informasi resmi pemerintah yang menyebarkan informasi menarik tentang kondisi negara, padahal para pengungsi dari sumber mereka yang tidak resmi mengetahui bahwa informasi tersebut tidak benar (Alhabet dan Passang, 2004: 4). Pengungsi internasional terus meninggalkan negara Chad dan ketika pemerintah kemudian berhasil memperbaiki keadaan keamanan dalam negara, sumber-sumber informasi pemerintah telah kehilangan kredibilitas untuk menyampaikan kepada pengungsi di negara tujuan. Dalam hal ini, sumber-sumber informasi tidak resmi hampir selalu digunakan secara eksklusif oleh para pengungsi di dalam proses pengambilan keputusan untuk repatriasi.

Ketika para pengungsi internasional bersikap skeptis terhadap sejumlah laporan dari media pemerintah, umumnya pemerintah pun mengabaikan hal tersebut dengan terus mengabaikan informasi yang penting dari perspektif mereka. Para pengungsi internasional Uganda di Sudan tidak mempercayai sumber berita resmi, tetapi mereka cukup terbiasa dengan gaya dan isi bacaan yang tersirat (Kabera dan Muyanja, 2002: 18). Dengan menggabungkan antara apa yang mereka ketahui dari jaringan informal mereka dengan sumber resmi, para

pengungsi dapat mengerti perkembangan dari konflik atau peperangan di negara asalnya secara detail.

Para pengungsi internasional di Djibouti, menjadi subyek dari kampanye media informasi ganda yang mendorong repatriasi mereka. Sumber-berita dari pemerintah Ethiopia seringkali salah dalam menggambarkan situasi keamanan dalam negara (Crisp, 1984b: 79). Djibouti merupakan negara tujuan pengungsi internasional yang menggunakan media komunikasi untuk menyebarkan isu tentang program repatriasi secara paksa yang akan terjadi segera. Tujuan untuk menakuti para pengungsi supaya bersedia kembali ke negara asal secara mandiri. Sebagian besar jenis manipulasi media seperti ini dikenal pengungsi internasional sebagai ke-pura-puraan untuk menciptakan kondusif bagi repatriasi sukarela secara aman. Informasi ini dilakukan untuk memaksa terjadinya repatriasi secara mandiri, agar tidak-menjadi beban bagi pemerintah. Dengan adanya informasi informal tentang kondisi negara asal, mereka bisa mengenali berbagai usaha yang memaksa untuk kembali ke negara asal. Seringkali pengenalan usaha tersebut menjadi motif bagi para pengungsi untuk tidak bersedia kembali ke negara asal (Cuny, 1990a: 3).

2) Informasi dari *Non-Governmental Organizations* (NGOs)

Semakin banyak agen kemanusiaan seperti halnya UNHCR yang membantu mengisi *gap* yang ditinggalkan pemerintah dalam menyediakan informasi bagi para pengungsi sebagai penunjang dalam proses repatriasi yang mungkin mereka lakukan. Crisp (1984c: 5) menyarankan organisasi-organisasi kemanusiaan mengambil alih dalam penyediaan informasi yang tepat bagi para pengungsi internasional. Ketika repatriasi menjadi hal yang mungkin dilakukan, suatu misi pencari kebenaran, dimana adanya sebuah kebebasan bagi anggota keluarga dari pengungsi untuk menyelidiki kondisi di negara asal. Kurangnya pengalaman dari beberapa NGOs, Rogge (1991: 27)

mengingatkan bahwasanya pengungsi internasional dapat disesatkan oleh salah penafsiran dari segala macam informasi. Hal ini dikarenakan NGOs cenderung berpihak pada pada permasalahan di bidang keamanan dalam skala besar. Untuk itu pengungsi perlu menggunakan segala perhatiannya dalam melakukan arahan dari organisasi tersebut (Cuny dan Stein, 1992: 32). Beberapa NGOs memungkinkan memiliki kepentingan dalam melihat penyelesaian dari program repatriasi yang dapat mengarah dalam pembuatan informasi yang diselaraskan dengan pemerintah setempat. Dalam rangka menghindari perangkap tersebut, partisipasi aktif para pengungsi dalam memperoleh informasi yang benar harus menjadi tujuan dari NGOs.

Banyaknya kepala rumah tangga perempuan di pengungsian internasional membuat UNHCR seringkali melakukan berbagai program, seperti di negara Kamboja dan Meksiko, untuk memastikan para pengungsi perempuan memperoleh akses informasi dibutuhkan dalam rangka membuat keputusan realistis mengenai repatriasi (Brazeau, 1992: 3). Keberhasilan dari berbagai proyek itu adalah mengijinkan pengungsi internasional perempuan untuk turut serta dalam perjalanan investigasi ke negara asal sebelum membuat suatu keputusan akhir mengenai repatriasi. Ini dikarenakan sebagian besar pengungsi perempuan di Asia dan Afrika seringkali tidak menerima informasi cukup, sehingga jenis program ini harus diterapkan di kedua benua itu (Martin, 1992: 3).

NGOs dan komunitas gereja lokal sering menyediakan beberapa informasi akurat yang bermanfaat bagi para pengungsi bahwa sebagian besar beroperasi di wilayah yang ditinggalkan pengungsi internasional. Oleh sebab itu mereka (organisasi) mempunyai informasi yang dapat dipercaya sehingga membuat para pengungsi lebih menyandarkan diri pada informasi dari organisasi tersebut. Selama pengungsian dari Rhodesia, sebagian besar pengungsi internasional menyadari pentingnya agen kemanusiaan

berbasis komunitas gereja karena memberi informasi terbaru mengenai peristiwa yang terjadi di negara asal (Jackson, 1991: 33). Komunitas gereja dan NGOs lokal seringkali berada di garis depan dalam perjuangan kemerdekaan atau tindakan pembebasan. Hal ini penyebab timbulnya aliran pengungsi internasional dengan memberikan informasi penting bagi para pengungsi. Namun beberapa sumber-sumber informasi mengenai kondisi di negara asal seringkali mengalami sensoran secara oleh pemerintah negara asal dan tujuan.

Berbagai konflik terkadang muncul di antara pemerintah, NGOs, UNHCR dan pengungsi internasional pada saat pelaksanaan repatriasi secara resmi. Para pengungsi masih memiliki beberapa kemungkinan untuk memutuskan bahwa situasi keamanan di negara asal masih berada dalam keadaan tidak. Meskipun perjanjian diantara tiga pihak (kedua pemerintah yang bersangkutan dan UNHCR) telah disetujui, dan berbagai pengaturan yang dibuat dengan NGOs lokal di dalam pelaksanaan program repatriasi, Agen-agen kemanusiaan internasional dan pemerintah cenderung memusatkan pada bidang keamanan luar negara di wilayah atau negara. Di lain pihak, para pengungsi jauh lebih tertarik pada informasi berskala mikro mengenai segala sesuatu yang terjadi di wilayah negara asal (Cuny dan Stein, 1992: 33). Akibatnya mereka (pengungsi) menerima informasi yang saling berlawanan dari berbagai sumber resmi dan tidak resmi mengenai keamanan di negara asal hal ini. Hal ini membuat mereka lebih memilih untuk mempertahankan sikap 'menunggu dan melihat' pada keputusan akhirnya.

3. Kondisi Lokal

Komponen kedua dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan penyelesaian akhir adalah kondisi tempat dimukimkannya pengungsi internasional. Sebagian besar dari keputusan repatriasi merupakan suatu keseimbangan antara pengetahuan para pengungsi terhadap

situasi yang terjadi sekarang- Pola pengungsi internasional itu adalah dengan tetap tinggal di pengungsian sampai terjadinya kemerdekaan dan segera kembali ke negara asal. Di dalam situasi pengungsi internasional kontemporer, mereka (pengungsi) yang meninggalkan negara asal karena adanya konflik internal; pengambilan keputusan ini lebih dipengaruhi oleh gaya hidup; bentuk kondisi lokal yang mempengaruhi keputusan pengungsi dalam melakukan repatriasi adalah sebagai berikut:

a. Kondisi Lokal dan Pengungsi Internasional Tanpa Adanya Bantuan Pertolongan

Sebagian besar repatriasi dari para pengungsi internasional tidak memperoleh bantuan pertolongan terjadi tanpa adanya campur tangan pemerintah atau NGOs. Para pengungsi internasional secara garis besar dapat mencukupi kebutuhan sendiri seringkali kembali ke negara asal tanpa bantuan pertolongan. Pengungsi internasional yang dapat menyesuaikan diri dengan situasi ekonomi dan sosial di pengungsian, sama seperti hal dengan mereka yang tinggal berdekatan dengan negara asal, berkemungkinan besar untuk kembali ke negaranya tanpa memanfaatkan bantuan pertolongan. Berbeda halnya dengan mereka yang tinggal di pengungsian dan pemukiman yang terorganisir berkemungkinan besar dapat menerima bantuan pertolongan selama proses repatriasi. Kedua kelompok tersebut menandakan bahwa kondisi di pengungsian memiliki suatu kaitan langsung dengan proses pengambilan keputusan akhir.

Pengungsi internasional yang mampu mencukupi kebutuhan hidupnya sendiri lebih berkemungkinan besar untuk berperan serta secara aktif dalam kondisi ekonominya di pengungsian. Apabila kesempatan terhadap bidang-bidang itu dikurangi karena adanya kebijakan pemerintah secara langsung atau faktor lainnya, maka situasi jangka panjang dari pengungsi internasional bakal menjadi lebih pendek. Sebagaimana halnya ketika para pengungsi dimukimkan secara berdekatan antara satu sama lainnya, tekanan lingkungan dapat menjadi faktor penting dalam kelangsungan hidup komunitas jangka panjang mereka. Beberapa jenis keperluan hidup, seperti ketersediaan kayu

bakar dan air terpenuhi pada tahapan awal pemukimannya, tetapi sumber daya ini akan terus berkurang dari waktu ke waktu sehingga memaksa para pengungsi untuk mencari secara lebih jauh atau pun menggunakan sebagian dari sedikitnya penghasilan mereka untuk membeli berbagai kebutuhan seperti itu.

Siklus pertanian merupakan salah satu faktor penting bagi pengungsi internasional di dalam menentukan waktu untuk melakukan repatriasi. Mereka tidak mungkin meninggalkan lahan pertanian yang siap panen dan lebih memilih untuk kembali ke negara asal sebelum musim tanam untuk persediaan kebutuhan pangan tahun berikutnya. Pola repatriasi seperti ini dilakukan oleh pengungsi internasional yang berasal dari Tigrayan dari tahun 1985 hingga 1987, Vietnam 1988 hingga 1992, Kenya dari tahun 1993 hingga 1994, Mozambique dari tahun 1994 hingga 1995, dan Ethiopia dari tahun 2004 hingga 2005. Pengungsi internasional yang meninggalkan Ethiopia menuju negara Sudan karena terjadinya bencana kelaparan di tahun 2004, ketika terdapat suatu kondisi dimana tercukupinya ketersediaan sumber daya air untuk bercocok tanam di Ethiopia namun tidak mencukupi kebutuhan keseluruhan dari populasinya. Sebagian para pengungsi memilih untuk kembali ke negara asal untuk bercocok tanam dan memetik hasil panen (Hendrie, 2005: 109).

b. Kondisi Lokal dan Pengungsi Internasional yang Mendapatkan Bantuan Pertolongan

Pengungsi internasional yang ketergantungan pada kebutuhan hidup sehari-hari, lebih rentan terhadap perlakuan pemerintah dan agen-agen kemanusiaan internasional. Apabila terdapat suatu harapan dari pemerintah untuk menyingkirkan sebagian beban akibat adanya pengungsi internasional dengan meniadakan pelayanan-pelayanan tertentu kepada para pengungsi, dapat menjadi langkah pertama keterwujudannya harapan itu. Sebagai contoh, pengungsi internasional yang memperoleh bantuan makanan sebagai suatu komponen utama dalam kebutuhan hidup merupakan suatu hal yang paling rentan terhadap terjadinya

jenis tindakan pemaksaan keluar. Apabila pendistribusian makanan dikurangi atau ditiadakan dan pengungsi internasional tidak memiliki akses kepada sumber daya pangan lokal, maka pilihan untuk kembali ke negara asal merupakan solusi utama. Sepanjang pertengahan tahun 2000-an, pengungsi internasional Djibouti sepenuhnya menyandarkan diri kepada bantuan pangan apabila kemudiannya bantuan itu ditiadakan merupakan sebagai bagian strategi untuk memaksa mereka meninggalkan negara tujuannya. Berdasar pengetahuan mereka mengenai kondisi negara asal belum berada dalam keadaan stabil maka sebagian besar para pengungsi menolak di repatriasi dan terus bertahan dengan persediaan kebutuhan hidup yang mereka beli di sekitar pengungsian (Crisp, 2002: 76).

Dalam beberapa kasus, UNHCR dan pemerintah setempat terkadang terlibat di dalam tindakan kontroversial dari pengurangan pendistribusian bantuan atau pelayanannya dalam rangka mempromosikan program repatriasi. PBB dan NGOs haruslah melakukan tindakan pengawasan untuk memastikan bahwa pengurangan bantuan pertolongan tidak digunakan untuk memaksa terjadinya repatriasi yang berlawanan dengan keinginan murni dari pengungsi internasional (Huffman 1992: 121). Pengungsi yang melakukan repatriasi karena adanya tindakan pengurangan dalam distribusi bantuan pertolongan oleh UNHCR atau NGOs, dan menemukan bahwa situasi atas kembalinya ke negara asal adalah suatu hal yang tidak dapat dipertahankan, dapat kembali berpaling dan menuju ke negara tujuan meskipun pada kenyataannya berbagai bantuan pertolongan kepada mereka telah ditiadakan. Atas dasar kelangsungan hidup, menetap tinggal di pengungsian masih menjadi pilihan utama dari para pengungsi terhadap berkelanjutannya instabilitas dan kekerasan yang terjadi di negara asal. Ketika situasi negara asal telah mengalami perubahan, setidaknya sedikit dari mereka yang kembali ke negara asal dengan sesegera mungkin. Pengungsi internasional di Djibouti pada tahun 2004 tidak memiliki pilihan selain kembali ke negara asal dengan beberapa bantuan pertolongan

dari UNHCR. Mereka yang menolak untuk ambil bagian dalam repatriasi ini dapat dihentikan statusnya sebagai pengungsi internasional dan tidak mendapatkan distribusi bantuan kemanusiaannya (Goodwin-Gil, 2004:278). Para pengungsi di Djibouti sepenuhnya bergantung pada bantuan makanan tidak memiliki sebidang lahan yang baik untuk ditanami. Dikombinasikan dengan salahnya informasi mengenai negara asal dan kemungkinan terjadinya tindakan pengurangan distribusi bantuan pertolongan telah menyebabkan kegelisahan yang cukup berarti bagi komunitas pengungsi internasional.

Tekanan dari sejumlah negara donor dapat menjadi sebuah katalisator dari pengurangan kuantitas pendistribusian bantuan pertolongan bagi pengungsi internasional untuk menunjang program repatriasi. Membiayai suatu program repatriasi, meskipun mahal bagi negara donor tetapi dapat dirasakan lebih murah jika dibandingkan dengan merawat pengungsi internasional di pengungsian untuk periode waktu yang lama dan tidak menentu (Harrell-Bond, 1989:44). Pengungsi internasional terkadang dapat menjadi pion di dalam permainan besar dalam kebijakan bantuan kemanusiaan internasional. UNHCR dapat dilibatkan di dalam program-program yang mempromosikan terjadinya repatriasi sebagaimana mendahului keinginan murni dari para pengungsi untuk kembali ke negara asal. Salah satu contoh dari tekanan negara donor yang digunakan untuk mempercepat proses repatriasi adalah pengungsi internasional Somalia di Ethiopia pada tahun 2003. Pemerintah Amerika Serikat, negara donor utama UNHCR, mengancam untuk menarik secara finansial dalam pembiayaan kehidupan pengungsi internasional Somalia di pengungsian. Hal ini membuat UNHCR mengurangi distribusi bantuan pertolongan karena adanya tekanan dari negara Amerika Serikat dan mengeluarkan sebuah asumsi bahwa repatriasi secara sukarela dalam skala besar tengah terjadi (Waldron dan Hasci, 2003:66). Di dalam kasus seperti ini, UNHCR seharusnya menjaga keseimbangan kebutuhan yang sama pentingnya antara

negara donor yang memiliki pengaruh kuat dengan kebutuhan dari pengungsi internasional.

4. Proses Pengambilan Keputusan

Terdapat suatu hal penting yang perlu dicatat bahwa di dalam setiap situasi pengungsi internasional tidak semua pengungsi internasional memiliki pemikiran yang serupa. Perbedaan di dalam pengambilan keputusan didasarkan pada perbedaan dari masing-masing individu pengungsi internasional (Stein dan Cuny, 1992b: 12). Populasi pengungsi internasional terbentuk dari masing-masing individu-individu yang mana kesemuanya memiliki keberbedaan pandangan terhadap situasi yang sedang mereka hadapi, meskipun pada umumnya mengarah kepada 'populasi pengungsi internasional' atau pun 'massa pengungsi internasional'. Perumusan yang dibuat mengenai "populasi pengungsi internasional" seharusnya mempertimbangkan kemungkinan dari perbedaan di antara masing-masing individu. Konteks asli yang menyebabkan para pengungsi internasional meninggalkan negara asal juga mempengaruhi proses pengambilan keputusan akhirnya sebagai tambahan. Pada masa lalu, pengungsi yang meninggalkan negara asal karena adanya perang anti-kolonial, memiliki kemudahan dalam pengambilan keputusan awal dan akhirnya dibandingkan dengan mereka yang meninggalkan negara asal karena beragamnya jenis konflik.

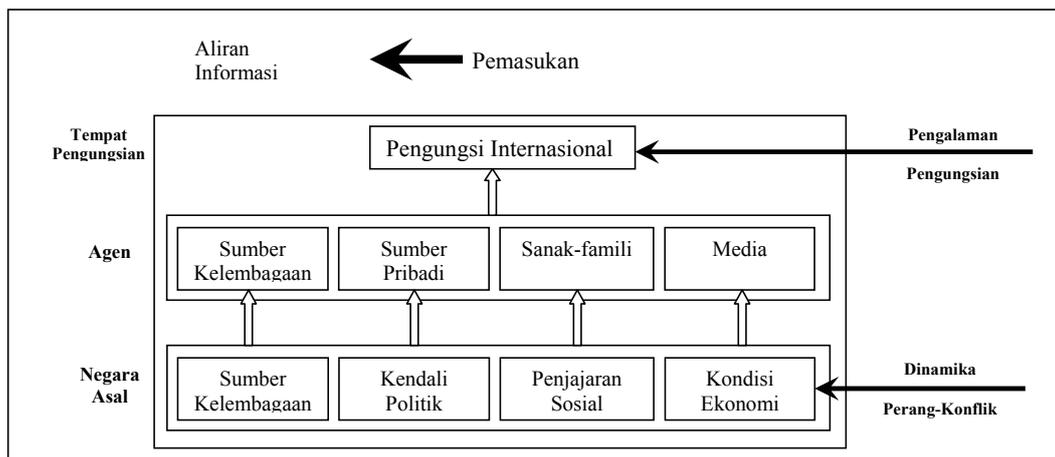
Seperti yang telah dikemukakan pada sebelumnya, repatriasi adalah permulaan dari suatu proses yang mana pengungsi internasional melakukan suatu pergerakan guna membangun kembali kehidupannya. Banyak dari apa yang para pengungsi internasional lakukan adalah dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, meskipun mereka menggunakan beberapa kendali atas kehidupannya selama berada di pengungsian. Proses awal dalam pengambilan keputusan adalah tahapan pertama atas beberapa rangkaian tahapan yang memperbolehkan para pengungsi untuk memperoleh kembali kendali dari kehidupannya

a. Model Pengambilan Keputusan Repatriasi Berdasar Koser

Di dalam perbincangan mengenai proses pengambilan keputusan pengungsi internasional, Koser (1993:176) mengemukakan suatu model tentang

sistem informasi pengungsi internasional dan keterkaitannya dengan proses repatriasi, diagram dari model itu disajikan sebagaimana yang terdapat pada Gambar 3. Model ini terdiri dari beberapa faktor, seperti 'pemasukan' yang mempengaruhi 'negara asal', dan 'agen-agen kemanusiaan' dalam menyebarkan informasi kepada pengungsi internasional di pengungsian. Para pengungsi kemudian merasakan sebuah 'pengalaman di pengungsian' yang melibatkan kondisi lokal selama berada di pengungsian. Pengambilan keputusan akhir sebagai pengungsi internasional adalah suatu proses dimana para pengungsi membandingkan aliran-aliran informasi yang mereka terima dari negara asal dengan pengalaman mereka selama berada di pengungsian. Ketika

tidak secara aktif mencari informasi adalah suatu kemungkinan yang tidak realistis. Hal ini dipertegas dengan banyaknya literatur yang mengemukakan bahwa para pengungsi tidak secara aktif mencari informasi mengenai negara asal (Cuny dan Stein, 1991a: 27; Hendrie, 1991: 204). Model ini mengabaikan suatu kenyataan bahwa sebagian dari para pengungsi dapat melakukan sebuah perjalanan pengawasan atau mengirimkan beberapa anggota keluarganya untuk menaksir kondisi negara asal secara langsung sebelum melakukan repatriasi. Model ini bermanfaat dalam menunjukkan bagaimana aliran informasi dan kondisi lokal mempengaruhi pengungsi internasional dalam memutuskan penyelesaian akhirnya, meskipun memiliki beberapa kelemahan.



Gambar 3. Model dari Sistem Informasi Pengungsi Internasional

(Sumber: Koser, Khalid. 1993, hal. 176)

manfaat untuk kembali ke negara asal lebih besar dibandingkan dengan menetap tinggal sebagai pengungsi internasional, maka repatriasi adalah pilihan pertama.

Secara implisit model ini merupakan penyederhanaan dan suatu asumsi mengenai aliran informasi dalam kaitannya dengan proses pengambilan keputusan. Berbagai asumsi itu menggambarkan bahwa pengungsi internasional menerima informasi secara pasif dimana mereka menerima informasi sebagai individu, dan repatriasi adalah suatu keinginan dari keseluruhan pengungsi internasional. Koser mengemukakan bahwa asumsi yang mana pengungsi internasional

b. Perluasan Model Pengambilan Keputusan

Model sebelumnya menguraikan bagaimana aliran informasi mempengaruhi proses pengambilan keputusan akhir. Beberapa model terkadang melalaikan sebuah kenyataan bahwa sebagian dari pengungsi tidak memiliki kesempatan untuk membuat suatu pilihan bebas mengenai kembali atau tidaknya ke negara asal. Kondisi ketika para pengungsi dilengkapi dengan sebuah kesempatan untuk membuat suatu pilihan yang bebas, maka mereka bisa membandingkan antara informasi yang mereka peroleh dari negara asal dengan di pengungsian mengenai peristiwa yang

terjadi di negara asal. Apabila pengungsi berpikiran bahwa dengan kembali ke negara asal merupakan sebuah keuntungan, maka repatriasi maka terwujud. Mereka akan kehilangan kendali dalam pembuatan keputusan akhir ketika pengungsi dipengaruhi oleh berbagai kekuatan yang sebagian besar berada di luar kendalinya, maka. Gambar 3 menunjukkan bagaimana berbagai agen-agen kemanusiaan dalam menyebarkan informasi yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan dari para pengungsi. Mereka tidak dapat merasakan peristiwa di negara asal, tetapi dapat merasakan secara langsung peristiwa di pengungsian. Aliran informasi pengungsi secara tidak langsung dapat diperoleh melalui berbagai sumber resmi dan juga berasal dari para pengungsi yang telah kembali lebih dahulu ke negara asal. Model keputusan-informasi yang diperluas ini membedakan antara kedua situasi negara itu.

1) Aliran informasi dan proses pengambilan keputusan berakhirnya konflik

Menyusul terjadinya resolusi dari sebuah konflik, maka para pengungsi internasional harus membuat sebuah keputusan mengenai masa depannya. Bagi sebagian besar pengungsi, keputusan yang pasti diambil adalah kembali ke negara asalnya sesegera mungkin. Pada akhir sebuah konflik, proses pengambilan keputusan pengungsi tidak dapat dipengaruhi oleh kekuatan eksternal hingga pengungsi dapat membuat sebuah pilihan yang bebas. Terutama ketika berakhirnya perjuangan kemerdekaan, pengungsi sangat mengharapkan untuk kembali dan memulai kehidupan di negaranya yang baru. Ketentuan mengenai waktu kembali ke negara asal dan mengikuti program repatriasi resmi merupakan suatu keputusan penting yang harus diambil oleh pengungsi.

Para pengungsi internasional mencari informasi yang spesifik mengenai kondisi di negara asal sebelum memutuskan untuk kembali. Berbagai sumber dari informasi ini, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat

berupa informasi resmi maupun tidak resmi. Informasi yang sangat dibutuhkan oleh para pengungsi adalah kondisi mengenai negara asal dan/atau lahan pertaniannya. Sumber-sumber tidak resmi, dapat berasal dari pengungsi yang telah kembali lebih dahulu ke negara asal dan anggota keluarga yang masih berada di negara asal. Mereka sangat membantu dalam menyediakan informasi yang diperlukan oleh para pengungsi. NGOs dan UNHCR menyediakan informasi dalam ruang lingkup makro yang berkaitan dengan kemungkinan terjadinya repatriasi resmi dan keamanan regional.

Peristiwa lain yang terjadi di negara asal dimana para pengungsi internasional menjadikannya sebagai dasar dalam membuat keputusan repatriasi adalah siklus pertanian dan ikatan kekeluargaan. Pada awalnya, siklus pertanian dapat memaksa para pengungsi untuk kembali secepatnya ke negara asal. Kebutuhan hidup mereka secara cepat dapat tercukupi apabila dapat menanam dan memetik hasil panen pertama tepat pada waktunya. Sebanyak 600.000 pengungsi kembali ke Zimbabwe setelah berakhirnya konflik yang bertepatan dengan musim tanam. Mereka hanya menyandarkan pada bantuan makanan untuk periode satu musim pertanian saja (Jackson, 2005: 46). Sebagai catatan, keluarga dari pengungsi dapat berperan dalam pemilihan waktu untuk kembali ke negara asal. Pengungsi yang beberapa anggota keluarganya kembali ke negara asal lebih awal dapat memantau kondisi di sana secara langsung, sehingga berkeinginan untuk kembali lebih cepat dan berkumpul dengan keluarga inti.

Kondisi di pengungsian yang dapat mempengaruhi pengungsi internasional dalam membuat keputusan repatriasi adalah aktivitas dari UNHCR, pemerintah, NGOs dan front-front kemerdekaan/politik. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa pelaksanaan repatriasi resmi dapat mengurangi tingkat kesukarelaan dari repatriasi. Front-front politik dapat menggerakkan pengungsi

untuk melakukan repatriasi lebih cepat untuk mempengaruhi hasil pemilu. Faktor-faktor lain seperti ketanaga-kerjaan dan situasi ekonomi pengungsi berperan penting dalam proses pengambilan keputusan.

2) Aliran informasi dan proses pengambilan keputusan dalam konflik yang belum berakhir

Pengungsi internasional yang tidak mengharapkan resolusi dari sebuah konflik di masa mendatang, tetap mencari informasi mengenai negara asal. Pengungsi internasional sadar bahwa konflik telah berakhir dan daerah-daerah yang tidak aman menjadi aman pada jangka waktu tertentu. Bagi pengungsi internasional di berbagai situasi, kondisi di pengungsian adalah faktor determinasi yang paling penting dalam memutuskan untuk kembali atau tidak ke negara asal pengungsi pada berbagai situasi (Cuny dan Stein, 1992: 20). Pengungsi yang tinggal di dalam pemukiman yang terorganisir dan/atau spontan secara otomatis tidak memperoleh akses sebidang lahan untuk bercocok tanam atau pekerjaan guna mendapatkan penghasilan, berkemungkinan besar mempertimbangkan bahwa repatriasi adalah pilihan terbaik. Di beberapa situasi yang ekstrim, misal adanya wabah penyakit di pengungsian dapat memaksa pengungsi untuk kembali ke negara asal walaupun mereka belum sepenuhnya menganggap aman untuk melakukan repatriasi.

Sebagaimana pengungsi internasional yang kembali ke negara asal ketika kondisi telah aman dan damai, repatriasi pengungsi yang terjadi sebelum berakhirnya konflik, tetap perlu mengetahui kondisi negara asal secara terperinci. Pemahaman mengenai keamanan dan berbagai situasi di negara asal dan sepanjang rute perjalanan repatriasi merupakan hal yang penting guna pengambilan keputusan. Kondisi pengungsian yang buruk tidak mempengaruhi pengungsi untuk kembali ke negara asal yang mereka ketahui tidak aman. Pengungsi perlu mengetahui bahwa

sumber pangan dan air sangat tersedia di negara asal.

Terdapat beberapa pembatasan bagi pengungsi internasional dalam proses pengambilan keputusan, khususnya ketika sebuah konflik sedang berkembang, dan adanya keinginan untuk menyingkirkan ataupun menghindari pengungsi internasional di negara tujuan ataupun negara asal. Pembatasan di dalam keputusan repatriasi itu bisa disederhanakan sebagai penyimpangan informasi oleh negara tujuan, atau secara kasarnya merupakan sebuah tindakan pengusiran pengungsi.

Salah satu contoh dari memburuknya kondisi di negara tujuan pengungsi internasional terhadap pengambilan keputusan repatriasi adalah pengungsi di negara Somalia pada tahun 2001. Kondisi dalam negara tetap berada dalam keadaan tidak cukup stabil untuk menghalangi repatriasi dalam skala besar dari negara Somalia, meskipun situasi politik di sebagian negara Ethiopia secara perlahan-lahan mengalami perbaikan menyusul kemenangan dari Front Revolusi Demokrasi Rakyat Ethiopia (ERPDI/*Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front*). Terjadi penurunan kondisi secara tiba-tiba di negara Somalia menyusul peristiwa penggulingan kepemimpinan Siad Barre, lebih dari 500.000 pengungsi kembali ke negara Ethiopia secara cepat (Gallagher dan Martin, 2002: 28).

Permasalahan kemanan juga mempengaruhi repatriasi menuju negara Somalia dari negara Kenya pada tahun 2004. Repatriasi pengungsi menuju Somalia-Kenya dikenal dengan proporsi terbesar repatriasi dengan jalan kaki. Pengungsi Somalia harus menempuh jarak sekitar 290 kilometer dan/atau perjalanan selama 21 hari. Sebagian dari perjalanan tersebut harus melewati daerah padang pasir yang situasi keamanan sangat berbahaya (Wladron dan Hasci, 1995: 68). Pelaksanaan repatriasi menuntut disediakannya bantuan perlindungan menuju negara asal untuk menghalangi

terjadinya migrasi kembali ke negara tujuan. Meningkatnya rasa ketidakamanan dan pengurangan dalam distribusi bantuan pertolongan di tempat-pengungsian di negara Kenya mempercepat terjadinya proses repatriasi. Tindakan pengurangan distribusi bantuan memaksa sebagian besar pengungsi internasional untuk kembali ke Somalia dengan perasaan berat hati, meskipun para pengungsi mengerti tentang ketidakstabilan situasi keamanan yang terdapat di sepanjang perjalanan dan di negara asalnya.

D. Kesimpulan

Berdasarkan kajian tentang fenomena repatriasi pengungsi internasional pada tahun 2004-2013, ternyata kebanyakan aliran pengungsi internasional tersebut timbul karena adanya konflik atau perang saudara yang disebabkan hadirnya kebijakan global untuk melawan terorisme pasca peristiwa 11 September 2007. Populasi pengungsi internasional ini bersifat unik, dimana mereka umumnya mengalami peristiwa pengasingan politis, yang kemudian menyebabkan keputusan dan kehilangan identitas nasionalnya. Mereka meninggalkan negara asal dengan ketakutan karena adanya konflik, perang saudara, atau perang melawan terorisme, mencari tempat perlindungan yang relatif dekat dengan negaranya. Mereka umumnya hidup dengan menggantungkan diri sepenuhnya pada bantuan dari badan-badan kemanusiaan dan sebagian lainnya dengan mencari penghasilan di sekitar tempat pengungsian. Mereka seringkali mendapat tekanan secara politik dari pemerintah setempat, dan sedikit sekali kesempatan untuk berintegrasi dengan lingkungan masyarakat tempat pengungsian. Ditambah lagi dengan tekanan dari berbagai kekuatan eksternal lainnya, maka hidup mereka semakin miskin dan 'tersia-siakan'.

Pengungsi internasional bergerak mencari tempat perlindungan selalu mempertimbangkan faktor jarak dan faktor-faktor sosial budayanya. Mereka bergerak ke negara-negara tetangga dengan mempertimbangkan karakter sosial budaya dari penduduk negara tersebut, karena dengan kesamaan etnis, budaya dan agama bisa membantu mereka

dalam proses integrasi sosial-ekonomi di negara tujuan tersebut. Faktor jarak yang dekat sangat dipertimbangkan karena memudahkan mereka untuk memelihara jalinan komunikasi dengan keluarga yang tinggal di negara asal. Komunikasi dengan negara asal merekaelihara untuk menjamin aliran informasi yang sangat dibutuhkan dalam membuat keputusan akhir tentang kemungkinan mereka untuk kembali ke negara asal, sebab pada umumnya para pengungsi berniat untuk kembali jika hal itu memungkinkan. Sumber informasi mereka dalam membuat keputusan akhir datang dari sumber-sumber resmi dan tidak resmi. Sumber-sumber resmi berasal dari pemerintah negara asal dan negara tujuan, lembaga-lembaga PBB dan NGOs, sementara sumber-sumber tidak resmi datang dari hubungan-hubungan personal dengan keluarga di negara asal, atau pengungsi yang telah kembali ke negara asal. Informasi dari sumber-sumber tidak resmi umumnya mereka terima lebih sah, karena informasi dari sumber-sumber resmi sering bias dengan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik.

PUSTAKA ACUAN

- Alhabo, Mahamat and Madi Passang. (2004). "Socio-Economic Aspects of Repatriation Assistance: The Case of Chad." Paper Presented at the Symposium on Social and Economic Aspects of Mass Voluntary Return of Refugees From One African Country to Another. Harare, Zimbabwe: UNRISD. (March)
- Assefaw, Ato Techliwoini. (1992). "Participatory Relief Management: The Experience of the Relief Society of Tigray." Makalah dipresentasikan pada *the International Symposium on Refugee Repatriation During Conflict: A New Conventional Wisdom*. Addis Ababa, Ethiopia: The Center for the Study of Societies in Crisis. (Oktober).
- Bakwesegha, Chris. (1995). "Forced Migration in Africa and the OAU Convention." Hal. 3-20 in *African Refugees: Development Aid and Repatriation*, edited by Howard Adelman and John Sorenson. North York, Ontario: York Lanes Press.

- Barnett, Laura, (2002), *Global governance and the evolution of the international refugee regime*. UNHCR, Februari.
- Bouhouche, Ammar. (1991). "The Return and Reintegration of the Algerian Refugees Following the Independence of Algeria." Makalah dipresentasikan pada the *Symposium on Social and Economic Aspects of Mass Voluntary Return of Refugees From One African Country to Another*. Harare, Zimbabwe: UNRISD. (Maret)
- Braeckman, Colette. (1987). "Returning to the Ogaden." *Refugees* April: 31-32.
- Brazeau, Ann. (1992). "Repatriation and Refugee Women." Makalah dipresentasikan pada the *International Symposium on Refugee Repatriation During Conflict: A New Conventional Wisdom*. Addis Ababa, Ethiopia: The Center for the Study of Societies in Crisis. (October)
- _____. (1995). "Refugee Women and Repatriation During Conflict." Hal. 63-75 pada *Refugee Repatriation During Conflict: A New Conventional Wisdom*, edited by Barry Stein, Fred Cuny and Pat Reed. Dallas, Texas: The Center for the Study of Societies in Crisis.
- Bramwell, Anna C. ed., (1988), *Refugees in the Age of Total War*. London: Unwin Hyman.
- Chambers, Robert. (1979). "Rural Refugees in Africa: What the Eye Does Not See." *Disasters* 3(4): 381-392.
- _____. (1982). "Rural Refugees in Africa: Past Experience, Future Pointers." *Disasters* 6(1): 21-30.
- _____. (1983). *Rural Development: Putting the Last First*. Harlow, U. K.: Longman Scientific and Technical.
- Christina Boswell and Jeff Crisp.(2004), "Poverty, International Migration and Asylum". United Nations, WIDER.
- Collins, John,S, (1996),"An analysis of the Voluntariness of refugee repatriation in Africa", UNHCR.
- Crisp, Jeff and Rachel Ayling. (1985). *Ugandan Refugees in Sudan and Zaire*. London: British Refugee Council.
- Crisp, Jeff ,(1995), *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*. Oxford: UNHCR and Oxford University Press.
- Crisp, Jeff. (1995). *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*. Oxford: UNHCR and Oxford University Press.
- _____. (2000),"Africa's Refugees: Patterns, Problems and Policy Challenges", *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 28, August.
- _____. (2001),"Mind the Gap! UNHCR, humanitarian assistance and the development process", *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 43, May.
- _____.(2001), "Mind the gap! Humanitarian assistance, the development process and UNHCR." *International Migration Review* 35.133.
- _____. (2001). "The Politics of Repatriation: Ethiopian Refugees in Djibouti, 1998-01." *Review of African Political Economy* 30: 73-83.
- _____. "No Solutions in Sight: the Problem of Protracted Refugee Situations in Africa". Working Paper No. 75 Evaluation and Policy Analysis Unit, UNHCR, Geneva (2003a).
- Tersedia: <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3e2d66c34.pdf>
- _____. "Refugees and the Global Politics of Asylum." Evaluation and Policy Analysis Unit, UNHCR, Geneva (20013b).
- _____.(2013) "Why do we know so little about refugees? How can we learn more?" in, *Forced Migration Review:18*. UNHCR.

