

MODEL, PELUANG DAN TANTANGAN PEMBENTUKAN PUSAT LAYANAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KECAMATAN¹

Studi Kasus di Kecamatan Pakuhaji Kabupaten Tangerang Provinsi Banten

Anwar Sitepu²

ABSTRAK

Penelitian ini merupakan upaya penjajagan pembentukan lembaga Pusat Kesejahteraan Sosial (PKS) di wilayah kecamatan sebagai prasarana penunjang terwujudnya pelayanan, seperti diharapkan Renstra Departemen Sosial 2004-2009. Penelitian dilakukan dengan metode *action research*, di satu lokasi yang ditetapkan secara *purposive*, yaitu Kecamatan Pakuhaji Kabupaten Tangerang Provinsi Banten. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan lembaga PKS, yang pada penelitian ini disebut Pusat Layanan Sosial (PLS), di wilayah kecamatan memiliki cukup peluang dan sekaligus menghadapi beberapa tantangan. Peluang pembentukan PKS atau PLS di wilayah kecamatan, pada kasus ini, muncul dari: a) Masalah KS di wilayah setempat yang berakar pada masalah kemiskinan, yang cukup kompleks, luas dan beragam, sehingga diperlukan penanganan serius dan intensif; b) Pelayanan KS yang ada selama ini belum cukup optimal menjawab permasalahan, seperti diharapkan Renstra Depsos 2004-2009, belum cukup menggali potensi setempat, belum menyentuh masalah dasar, cakupan masih sempit; c) Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang tentang Perangkat Pemerintah Kabupaten Tangerang dan Peraturan Bupati Kabupaten Tangerang tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Tangerang, memuat klausul yang memungkinkan pembentukan unit pelaksana teknis daerah (UPIPD) di bawah Dinas Sosial. Pembentukan PLS semakin mendapat momentum setelah disahkannya UU RI nomor 11/2009 tentang KS, PLS dapat diposisikan sebagai apa yang disebut "pusat kesejahteraan sosial" salah satu bentuk sarana dan prasarana penyelenggaraan KS seperti ditetapkan pada pasal 35. Tantangan pembentukan lembaga tersebut, diperkirakan datang dari pihak-pihak yang khawatir dirugikan atau merasa tersaingi dan pihak yang skeptis atau pesimis. Penolakan juga mungkin datang dari pihak yang berorientasi PAD dalam jangka pendek serta pihak lain yang kurang memahami hakekat pembangunan kesejahteraan sosial sebagai investasi sosial.

Kata kunci: kemiskinan, pelayanan kesejahteraan sosial, tingkat kecamatan.

I. PENDAHULUAN

Departemen Sosial (Depsos) sejak lama sudah menyelenggarakan program penanggulangan kemiskinan. Istilah "pengentasan kemiskinan" nyaris identik dengan Depsos. Pro-

gram Depsos untuk penanggulangan kemiskinan mengalami beberapa kali perubahan, diantaranya adalah: Pada tahun 1984 disebut Pengentasan dan Penyantunan Fakir Miskin (P2FM) (Pola Dasar Pembangunan Bidang kesejahteraan Sosial, 1984:193). Tahun

¹ Diangkat dari Penelitian Pusat Layanan Sosial yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, tahun 2009, dengan tim: Anwar Sitepu (Ketua), Teti Ati Padmi (Sekretaris), Neni Riyani (Anggota), Yanuar Farida Wismayanti (Anggota), Bambang Pujiyanto (Anggota)

² Anwar Sitepu adalah peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, memperoleh gelar sarjana kesejahteraan sosial dari STISIP Widuri di Jakarta, dan gelar Magister Profesional dari Program Pascasarjana Pengembangan Masyarakat pada Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor (IPB).

1996 menjadi Pembinaan Kesejahteraan Sosial Fakir Miskin (Pola Dasar Pembangunan Kesejahteraan Sosial, 1996: 130). Tahun 1998 dalam rangka kebijakan nasional Memanfaatkan Program Menghapus Kemiskinan (MPMK), Depsos menyelenggarakan program unggulan PROKESOS dengan pendekatan Kelompok Usaha Bersama Ekonomi (KUBE). Tahun 2006 diluncurkan Program Pemberdayaan Fakir Miskin (P2FM), dengan ambisi mengentaskan sebanyak 3 juta Kepala Keluarga ini dalam 5 tahun, 2006 - 2010. (Renstra Penanggulangan Kemiskinan P2FM, 2006-2010, 2005). Persoalan pokok bagi program penanggulangan kemiskinan Depsos adalah sampai sejauh ini hasilnya kurang nyata. Kelompok Usaha Bersama Ekonomi (KUBE) yang dijadikan model sejak 1984 ternyata kurang efektif, dari 35.378 KUBE yang sudah dibentuk tidak terlihat yang memberi manfaat signifikan. Dugaan sementara hal tersebut terjadi terutama karena pendekatan dan teknis program berorientasi pada "administrasi proyek" semata (Joyakin Tampubolon, 2003: 8).

Depsos (Renstra Depsos 2004 -2009) menyadari bahwa kinerjanya sampai sejauh ini, baik dalam penanganan kemiskinan maupun dalam penanganan masalah kesejahteraan sosial (KS) lainnya masih belum cukup optimal. Karena itu dibutuhkan inovasi-inovasi baru untuk mengatasi permasalahan sosial yang berkembang saat ini maupun di masa depan dalam waktu dekat. Rencana Strategis Depsos mengidentifikasi sebanyak 12 tantangan yang perlu diselesaikan saat ini dan di masa depan dalam waktu dekat. Berangkat dari tantangan-tantangan tersebut dikemukakan sejumlah harapan agar penyelenggaraan pelayanan KS di masa depan memiliki sifat-sifat sebagai berikut: a) Lebih terintegrasi dengan bidang lainnya; b) Lebih bersifat universal, dan menekankan HAM; c) Lebih menggali dan menumbuhkan sumber dan potensi yang dimiliki masyarakat baik yang bersifat individual maupun bersifat kolektif; d) Berskala nasional dan berdampak positif secara lintas sektoral; e) Menerapkan pendekatan desentralistik (*bottom up*); f) Menjawab masalah yang sifatnya lebih mendasar; g) Menangani masalah yang bersifat societal seperti masalah disintegrasi bangsa, dan pembangunan nilai-nilai budaya.

Makna dari harapan-harapan tersebut adalah bahwa penyelenggaraan KS perlu lebih ditingkatkan sehingga memberi kontribusi lebih banyak bagi peningkatan kualitas hidup segenap warga sekaligus memelihara kesatuan bangsa. Sebuah persoalan yang segera menghadang niat peningkatan penyelenggaraan KS tersebut adalah bahwa sejak era otonomi daerah Depsos tidak memiliki langsung perpanjangan tangan di daerah. Karena itu, Depsos perlu mengintensifkan kerjasama dengan instansi penyelenggaraan KS pada pemerintah daerah. Persoalan berikutnya adalah Dinas Sosial pada Pemerintah Daerah (Pemda) Kota / Kabupaten juga tidak memiliki unit atau perangkat organisasi yang siap menyelenggarakan pelayanan KS seperti yang diharapkan di atas.

Merespon kenyataan, tantangan dan harapan tersebut, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial (Puslitbang KS) bermaksud menjajagi peluang pembentukan suatu pusat layanan sosial (disingkat "PLS") yang berkedudukan sebagai unit pelaksana teknis daerah (UPTD) penyelenggaraan layanan KS di tingkat kecamatan. Penelitian ini merupakan usaha penjajagan peluang dan tantangan pembentukan serta bentuk atau model perangkat organisasi tersebut. Pertanyaannya adalah: 1) Bagaimana peluang dan tantangan pembentukan lembaga pusat layanan sosial di wilayah kecamatan? 2) Bagaimana bentuk atau model lembaga pusat layanan sosial yang dibutuhkan di wilayah kecamatan? Tujuan penelitian adalah: 1) Mengidentifikasi peluang dan tantangan pembentukan lembaga pusat layanan sosial di wilayah kecamatan; 2) Merumuskan bentuk atau model lembaga pusat layanan sosial yang dibutuhkan di wilayah kecamatan?

II. TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Pelayanan Sosial

Pelayanan sosial didefinisikan sebagai suatu fungsi yang terorganisasi, merupakan sekumpulan kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk memberikan kemampuan kepada

perorangan, keluarga-keluarga, kelompok-kelompok dan kesatuan-kesatuan masyarakat untuk mengatasi masalah sosial yang diakibatkan oleh kondisi-kondisi yang selalu mengalami perubahan (Dokumen Perserikatan Bangsa Bangsa berdasarkan hasil pertemuan tahun 1967, seperti dikutip Soetarso (1980). Definisi lain, dikemukakan oleh Walter A. Fredlander (1967) pelayanan sosial atau kesejahteraan sosial adalah sistem terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial yang dimaksudkan untuk membantu perorangan dan kelompok-kelompok untuk mencapai standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan-hubungan sosial dan pribadi yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan kemampuan sepenuhnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakat. Berdasarkan definisi di atas, unsur penting pelayanan KS adalah bahwa: pelayanan sosial bertujuan untuk membantu orang mengatasi masalah, meningkatkan kualitas hidupnya; sasaran pelayanan sosial adalah orang sebagai perseorangan maupun dalam arti kolektif (keluarga, kelompok atau komunitas/masyarakat); membantu berarti membuat orang memiliki kemampuan memperbaiki sendiri kualitas hidupnya. Bentuk dan teknik kegiatan pelayanan sosial tidak disinggung, sehingga dapat dipahami sebagai mengandung makna yang luas.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode *action research*, yaitu suatu metode penelitian yang menempatkan kegiatan pengumpulan data sebagai bagian dari kegiatan pemecahan masalah. Dalam konteks itu, penelitian ini dilakukan dalam rangka praktek penyelenggaraan pelayanan sosial yang difokuskan pada persiapan pemberdayaan sosial masyarakat. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik: *Participatory Wealth Ranking* (PWR), Wawancara, Observasi, dan Studi Dokumen. Penelitian dilakukan di satu lokasi yang dipilih dengan sengaja (*purposive*) dengan pertimbangan: 1) lokasi tersebut berada disekitar objek penting; 2) memiliki permasalahan kesejahteraan sosial yang kompleks, yang dipicu oleh kemiskinan;

3) memiliki potensi kesejahteraan sosial; 4) masyarakatnya bersedia bekerjasama dengan Tim Peneliti. Lokasi terpilih adalah Kecamatan Pakuhaji, Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten, dalam prakteknya hanya menjangkau satu desa, yaitu Desa Sukawali. Pengumpulan data dilakukan pada bulan Juni sampai Oktober 2008.

Data dan informasi disajikan dalam bentuk narasi dan tabel. Peluang dan tantangan pembentukan PLS akan dianalisis dari: 1) Kondisi masalah kesejahteraan sosial masyarakat, terutama masalah kemiskinan; 2) Kondisi potensi dan sumber kesejahteraan sosial masyarakat, meliputi: lembaga pelayanan sosial yang tersedia (baik lembaga pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, maupun masyarakat lokal). Model lembaga PLS akan direfleksikan dari kebutuhan pelayanan sosial yang dapat diidentifikasi selama penelitian.

IV. HASIL PENELITIAN

1. Gambaran umum lokasi penelitian

Desa Sukawali meliputi wilayah seluas 165 ha, salah satu dari 14 desa di Kecamatan Pakuhaji, Kabupaten Tangerang, Banten. Desa yang terdiri dari 9 Rukun Warga (RW) dengan 20 Rukun Tetangga (RT) ini, terletak di pantai utara wilayah Kabupaten Tangerang. Letaknya relatif strategis, sekitar 9 km dari Bandara Soekarno-Hatta, 15 km dari pusat Kota Tangerang, dan sekitar 21 km dari pusat pemerintahan Kabupaten Tangerang di Tigaraksa. Desa Sukawali dari luar dapat dijangkau dari tiga arah, yaitu dari arah Kecamatan Teluk Naga, dari arah Kecamatan Sepatan dan dari arah Tanjung Pasir atau Tanjung Anom di Kecamatan Kemiri. Jalan raya ke Desa Sukawali dari arah Teluk Naga dan dari arah Sepatan bersatu di Desa Kramat menuju Sukawali. Kedua jalan raya, seperti tampak secara umum di seluruh Kabupaten Tangerang, cukup bagus, terbuat dari bahan beton, mulus, dengan lebar 6 meter. Kondisi jalan raya demikian membuat hubungan keluar masuk desa sangat mudah. Kendaraan umum tersedia dari arah Sepatan melalui desa pusat kecamatan Pakuhaji menuju Kota Tangerang dan dari arah Teluk Naga (Kampung Melayu) hingga sampai ke Tanjung Pasir. Desa Sukawali

tampak strategis karena Sungai Cituis yang menjadi batas dengan desa di sebelah baratnya, Surya Bahari, sekaligus berfungsi sebagai jalur penghubung ke dan dari laut, Teluk Jakarta.

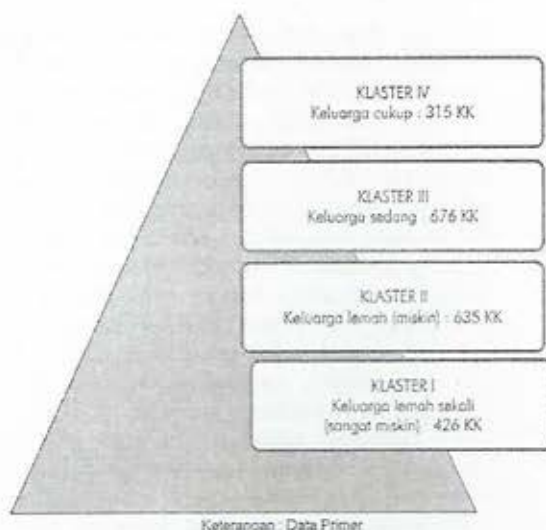
Penduduk Desa Sukawali meliputi sebanyak 7.702 jiwa, dengan sebanyak 2.016 Kepala Keluarga (KK), tahun 2006. Jumlah tersebut meliputi 7,8 persen dari keseluruhan penduduk Kecamatan Pakuhaji, dengan 14 desa, yaitu sebanyak 98.758 jiwa. (Catatan: Penduduk Kab. Tangerang, dengan 251 desa dan 77 kelurahan, meliputi sebanyak 3.435.205 jiwa (2006) (Kab. Tangerang Dalam Angka Tahun 2006). Menurut etnis penduduk Desa Sukawali cukup heterogen terdiri dari tiga etnis utama yaitu Jawa, Sunda dan Melayu. Mata pencaharian mayoritas penduduk adalah menangkap ikan (nelayan) dan atau bertani (petani), sebagian kecil lainnya berdagang dan atau buruh. Menurut berbagai sumber persentasi angkatan kerja menurut jenis pekerjaannya adalah nelayan 40 persen, petani 40 persen dan lainnya 20 persen. Pencari nafkah utama pada keluarga setempat adalah laki-laki, sedangkan wanita secara tradisional bertugas mengurus rumah tangga dan mengasuh anak. Belakangan sejumlah wanita mulai ikut mencari nafkah di luar rumah. Pekerjaan yang mereka lakukan antara lain adalah menjadi buruh pada usaha pengolahan rajungan dan sejumlah kecil lainnya menjadi TKW di luar negeri.

2. Masalah Kesejahteraan Sosial: Kemiskinan

a. Keluarga Miskin

Melalui proses pengkajian yang dilakukan oleh warga setempat dengan difasilitasi oleh peneliti, berhasil diidentifikasi nama dan alamat seluruh keluarga penduduk (*by name by address*) Desa Sukawali, yaitu sejumlah 2.052 KK. Menurut kondisi sosial ekonomi mereka digolongkan menjadi 4 klaster atau peringkat, lihat Grafik 1.

Grafik 1 Distribusi Keluarga Penduduk Desa Sukawali Kecamatan Pakuhaji Kabupaten Tangerang Provinsi Banten Menurut Klaster Sosial Ekonomi



Ciri-ciri umum keluarga pada masing-masing klaster adalah sebagai berikut:

Klaster I.

Masyarakat setempat menyebutnya keluarga lemah sekali. Sebagian besar merupakan keluarga lanjut usia, 60 tahun atau lebih, baik lengkap maupun tidak lengkap (janda atau duda). Mereka seluruhnya bekas petani atau nelayan, tetapi karena sudah lanjut usia dan biasanya sakit-sakitan tidak mampu lagi bekerja mencari nafkah sendiri. Mereka tidak memiliki tabungan, sehingga hidupnya tergantung pada bantuan atau belas kasihan orang lain, anak, saudara atau tetangga. Kebanyakan dari mereka ikut atau numpang keluarga lain. Sejumlah kecil merupakan keluarga usia produktif, di bawah usia 60 tahun, umumnya masih utuh, terdapat suami, isteri dan anak, tetapi tidak mampu memenuhi kebutuhan makan dan kebutuhan pokok lainnya, termasuk biaya pendidikan anak sehingga putus sekolah atau terlambat masuk sekolah. Rumah tempat tinggal mereka memperhatikan, bide atau bilik, kondisi rusak, sebagian dibangun diatas tanah milik orang lain, sebagian lainnya ngontrak, dan banyak yang numpang pada keluarga lain.

Dalam perspektif keberdayaan sosial, keluarga yang termasuk pada klaster ini dapat disebut sebagai **keluarga sangat tidak berdaya**.

Klaster II.

Masyarakat setempat menyebutnya **keluarga lemah**. Keluarga yang masih memiliki pencari nafkah, biasanya suami dan isteri masih ada, dalam usia produktif, di bawah 60 tahun, tetapi pekerjaan yang dilakukan tidak cukup produktif atau hasilnya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarga secara memadai. Bidang pekerjaan mereka adalah: buruh nelayan (disebut *bidak* atau nelayan numpang), buruh tani (nandur, menyangi rumput), buruh tidak tetap (kuli panggul, kuli bangunan), pedagang kecil-kecilan (penjual ikan keliling, penjual makanan kecil keliling), tukang ojek dan petani penggarap. Menurut perhitungan warga setempat (Tim Pemingkat) penghasilan keluarga ini rata-rata kurang dari Rp.30.000,- per hari. Dengan penghasilan sebesar itu, sulit bagi keluarga ini untuk memenuhi kebutuhan keluarga dengan layak. Berobat di Puskesmas masih terjangkau, akan tetapi untuk kebutuhan yang memerlukan biaya lebih besar dan berkesinambungan tidak dapat dipenuhi seperti biaya sekolah anak-anak dan membangun rumah. Karena itu, banyak anak-anak mereka putus sekolah sebelum tamat SD atau SMP atau SMA dan rumah tidak dapat dibangun secara layak.

Dalam perspektif keberdayaan sosial, keluarga yang termasuk pada klaster ini dapat disebut sebagai **keluarga tidak berdaya**.

Klaster III.

Masyarakat setempat menyebutnya **keluarga sedang**. Termasuk dalam klaster ini adalah keluarga dengan pekerjaan relatif tetap, usaha sendiri, seperti: nelayan pemilik perahu, petani pemilik lahan dan sebagian petani maroh, pedagang (warung) sederhana (pemilik modal), juragan kuli, peternak ayam. Ekonomi keluarga ini agak mapan, penghasilan cukup, kebutuhan sehari-hari untuk makan dan biaya sekolah anak-anak terpenuhi, akan tetapi masih rentan, gejolak ekonomi dapat mengguncang

keuangan keluarga (Kenaikan harga komoditas tertentu seperti: BBM atau pupuk dan kebutuhan pokok langsung berpengaruh negatif secara signifikan). Rumah tempat tinggal mereka milik sendiri, relatif memadai, sebagian besar permanen, dinding terbuat dari batu bata (tembok). Sebagian memiliki sepeda motor kredit atau gadai.

Dalam perspektif keberdayaan sosial, keluarga yang termasuk pada klaster ini dapat disebut sebagai **keluarga berdaya**.

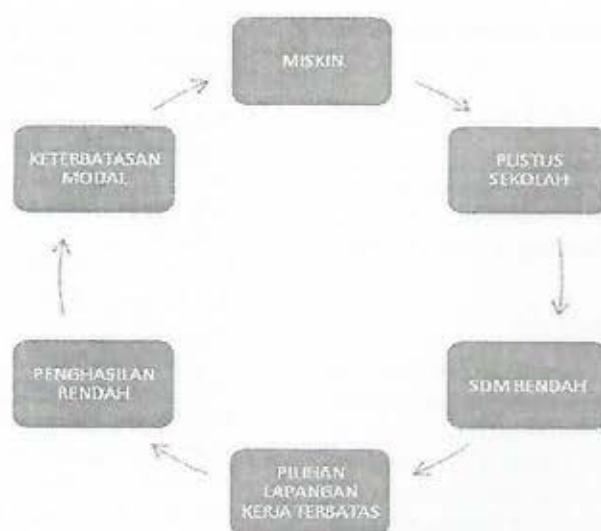
Klaster IV.

Masyarakat setempat menyebutnya **keluarga cukup**. Termasuk dalam klaster ini adalah keluarga pemilik usaha besar: juragan ikan, warung sembako, toko pakaian, pemilik klinik, Pejabat Satpol PP, pemilik rumah kontrakan, para normal (habib), pekerjaan tetap, nelayan pemilik perahu dengan alat-alat nelayan, sebagian lainnya adalah PNS dan guru. Mereka semua memiliki sumber penghasilan relatif stabil seperti pedagang dengan omset mapan. Sebagian bahkan memiliki penghasilan relatif cukup besar, memiliki lebih dari satu usaha atau sumber penghasilan dan secara sosial sudah terpandang. Rata-rata memiliki harta benda yang menonjol, rumah pribadi yang bagus (permanen, gedong), memiliki mobil, dan atau tanah atau empang luas. Pemenuhan kebutuhan sehari-hari bagi keluarga ini tidak menjadi masalah, tidak ada kesulitan signifikan walau terjadi guncangan ekonomi (kenaikan harga-harga).

Dalam perspektif keberdayaan sosial, keluarga yang termasuk pada klaster ini dapat disebut sebagai **keluarga cukup berdaya**.

b. Factor Penyebab

Diskusi warga menyimpulkan bahwa kemiskinan di wilayah desa ini disebabkan oleh tiga hal utama, yaitu: 1) Keterbatasan modal; 2) Kualitas SDM rendah; dan 3). Keterbatasan lapangan kerja. Ketiga faktor tersebut saling terkait, satu dengan yang lain, sehingga merupakan mata rantai dari satu lingkaran kemiskinan.



- 1) Keterbatasan modal terjadi karena keterbatasan penghasilan. Keterbatasan penghasilan karena dua hal, yaitu: 1) pekerjaan nelayan atau tani turun temurun (secara tradisional), dengan alat sederhana sehingga hasil produksi sedikit; 2) harga jual murah. Akibatnya keluarga tidak mampu menabung.
- 2) Keterbatasan Lapangan Kerja terjadi karena kualitas SDM rendah. SDM rendah karena putus sekolah. Putus sekolah terjadi karena penghasilan rendah (tidak ada biaya sekolah). Kemudian kawin pada usia muda.
- 3) Keterbatasan kualitas Sumber Daya Manusia terjadi karena putus sekolah. Putus sekolah terjadi karena tidak ada biaya. Tidak ada biaya karena penghasilan rendah. Keterbatasan SDM mengakibatkan keterbatasan lapangan

kerja. Pilihan kerja yang tersedia dari dahulu hanya nelayan atau tani. Kerja di luar nelayan atau tani sangat sulit diperoleh, kalau pun ada kesempatan kerja di pabrik sekarang tidak nyaman karena sistem kontrak, setelah bekerja beberapa tahun di PHK, tanpa memperoleh jaminan.

Kemiskinan secara langsung atau tidak langsung menimbulkan sejumlah masalah aktual lain, yang dirasakan masyarakat. Beberapa masalah yang dapat diidentifikasi adalah: a) Anak terlantar, meliputi: anak putus sekolah dan atau anak terlambat masuk sekolah, anak menderita gizi buruk; b) Keluarga dengan rumah tidak layak huni; c) Lingkungan tidak bersih dan kumuh; d) Lanjut Usia terlantar; e) Wanita Rawan Sosial Ekonomi; f) Buta huruf; g) Kejadian

Tabel 3. Banyaknya Penduduk Desa Sukawali Penyandang Masalah Sosial

No	Jenis Masalah	Banyaknya	Satuan	Keterangan Sumber Data
1	Keluarga Fakir	246	KK	Data primer
2	Keluarga Miskin	635	KK	Data primer
3	Keluarga berumah tidak layak	246	KK	Data primer
4	Anak terlantar	109	orang	Data Kelurahan
5	Penyandang cacat	29	orang	Data Kelurahan
6	Wanita Rawan Sosial Ekonomi	18	orang	Data Kelurahan

luar biasa (KLB) diare, kualitas kesehatan rendah.

3. Pelayanan Sosial di Desa Sukawali

Di Desa Sukawali sesungguhnya telah dan pernah diselenggarakan pelayanan sosial oleh berbagai pihak, baik lembaga swadaya masyarakat maupun lembaga pemerintah, diantaranya adalah:

a. CARE Internasional

CARE International adalah sebuah NGO yang berpusat di Amerika Serikat. Lembaga ini menyelenggarakan pelayanan sosial di Kabupaten Tangerang, termasuk di Desa Sukawali, Kecamatan Pakuhaji sejak Desember 2005. Kontrak kerja CARE dengan Pemerintah Kabupaten Tangerang, hanya selama 2 tahun, karena itu kegiatan CARE saat penelitian dilakukan sudah dalam proses pengakhiran. Melalui *BERSIH Project*, CARE menyelenggarakan 3 program utama, yaitu: Program Gizi masyarakat (GIZMAS), Kesehatan Lingkungan (KesLing), Pelayanan Kesehatan. Wujud konkrit pelayanan sosial CARE di Desa Sukawali adalah: pembangunan WC umum, pemberian makanan tambahan bagi balita gizi buruk, penyuluhan ibu hamil dan menyusui, penanaman kebiasaan menjaga kebersihan lingkungan dan kebiasaan cuci tangan sebelum makan. Secara umum kegiatan NGO ini telah berhasil membangun kesadaran warga menjaga kebersihan dan memberi perhatian kepada kepentingan anak. Namun masalah kemiskinan belum tersentuh dan menjadi ganjalan utama bagi upaya peningkatan kualitas hidup penduduk. Hal ini terungkap dalam diskusi dengan warga. Ibu lyoh, salah seorang kader PKK: "Kami mau melanjutkan kegiatan yang sudah dilaksanakan bersama CARE, tetapi kami nggak punya dana".

b. LPK dan LPP-UMKM

Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK) dan Lembaga Pemberdayaan Pengusaha (LPP) – Usaha Mikro kecil dan Menengah (UMKM) adalah dua lembaga

milik Pemerintah Kabupaten Tangerang berada di bawah Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMMD) Kabupaten Tangerang. Kedua lembaga tersebut merupakan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) non bank dan non koperasi. LPK adalah LKM yang mengelola dana milik Pemerintah Daerah (Provinsi Jawa Barat, Provinsi Banten dan Kabupaten Tangerang) dan juga simpanan masyarakat yang disalurkan dalam bentuk pinjaman atau kredit dengan menggunakan sistem perbankan guna membiayai kegiatan ekonomi masyarakat serta mengembangkan budaya menabung (*capital formation*) untuk meningkatkan pendapatan kemandirian usaha. LPP adalah LKM yang mengelola dana milik Pemerintah Kabupaten Tangerang dan milik masyarakat (berupa simpanan) yang disalurkan dalam bentuk pinjaman atau kredit tanpa agunan dengan menggunakan sistem *Gramenen Bank* guna membiayai kegiatan ekonomi serta mengembangkan budaya menabung (*capital formation*) untuk meningkatkan pendapatan dan kemandirian usaha. Kedua lembaga mempunyai tujuan umum yang sama yaitu menunjang dan mendukung pelaksanaan pembangunan daerah dalam rangka terwujudnya peningkatan pendapatan dan pertumbuhan perekonomian kerakyatan kearah peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkesinambungan serta sebagai salah satu sumber PAD. Kegiatan kedua lembaga relatif sudah membantu warga masyarakat yang memerlukan pinjaman modal usaha, akan tetapi belum cukup meningkatkan keberdayaan masyarakat sebagai kesatuan sosial.

Selain kedua pelayanan diatas, di desa ini diselenggarakan pelayanan sosial dalam bentuk beras bersubsidi bagi keluarga miskin yang populer disebut "raskin"; bantuan tunai BUMN dan Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K). Distribusi raskin di lapangan – seperti dipantau di RW 01,02,03 dan 04 – dilakukan secara merata kepada semua keluarga setempat

tanpa kecuali. Biasanya setiap keluarga berhak "menebus" sebanyak 6 kilogram dengan harga Rp.2.000,- per kg. Nyatanya banyak keluarga mengaku tidak sanggup menebus, sehingga keberhasilan tujuan program ini diperkirakan tidak sepenuhnya tercapai. Bantuan Tunai BUMN bersifat insidental, ditujukan kepada keluarga miskin, masing-masing berhak memperoleh sebesar Rp.100.000. Dalam prakteknya keluarga miskin menerima sebesar Rp.70.000,- sebesar Rp.30.000,- diserahkan kepada Ketua RT untuk dibagikan kepada keluarga yang tidak menerima. Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K) diselenggarakan oleh Dep.Pertanian pada tahun 1997, upaya yang dilakukan adalah memberi bantuan modal bergulir kepada isteri petani. Sasaran awal meliputi sebanyak 350 orang yang diorganisasikan dalam 35 kelompok, akan tetapi pengaliran modal pada akhirnya kurang berhasil, yang dapat bertahan saat ini hanya 3 sampai 4 kelompok (Sumber Eeng Suherman, warga setempat yang bertindak sebagai Pendamping, dalam Forum Penyusunan Rencana Aksi, 15 Juli 2008).

4. Kelembagaan Dinas Sosial Kabupaten Tangerang

Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 02 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Tangerang yang ditetapkan pada tanggal 24 April 2008 pada bab XX menetapkan bahwa susunan organisasi Dinas Sosial meliputi: 1) Kepala Dinas; 2) Sekretariat; 3) Bidang Pemberdayaan dan Rehabilitasi Sosial; 4) Bidang Bina Kelembagaan Sosial; 5) Bidang Penanganan Korban Bencana dan Keluarga Miskin; 6) Unit Pelaksana Teknis (UPT) dan 7) Kelompok Jabatan Fungsional. Dalam kenyataannya sampai sejauh ini Dinas Sosial belum memiliki dua komponen terakhir, yaitu: UPT dan Kelompok Jabatan Fungsional. Pada pihak lain Dinas Sosial belum memiliki perpanjangan tangan di wilayah kecamatan yang bertugas sebagai pelaksana pelayanan sosial. Lebih jauh Peraturan Bupati Kabupaten Tangerang nomor 16 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten

Tangerang pada pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa pada Dinas Sosial dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis. Kedua kebijakan daerah tersebut menunjukkan bahwa: pertama. Dinas Sosial sebagai instansi pemerintah daerah dalam bidang pembangunan kesejahteraan sosial belum memiliki unit khusus yang bertugas menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial di wilayah kecamatan; kedua, Dinas Sosial dimungkinkan membentuk UPT apabila diperlukan. Pelayanan sosial oleh Dinas Sosial selama ini diselenggarakan dalam bentuk kegiatan proyek, sehingga lebih merupakan kegiatan insidental, tidak berkelanjutan, cakupannya amat terbatas, hasilnya "kurang terlihat", seperti dikemukakan Kasie Perencanaan, Jan Piter Situmorang.

5. Analisis Peluang dan Tantangan Pembentukan PLS

a. Peluang

Berdasarkan temuan penelitian seperti diuraikan pada bagian sebelumnya dapat dikemukakan bahwa PLS memiliki peluang untuk dilaksanakan, karena:

1. Kebijakan daerah: Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 02 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Tangerang yang ditetapkan pada tanggal 24 April 2008 pada bab XX menetapkan bahwa salah organisasi Dinas Sosial meliputi : Kepala Dinas, Sekretariat, Bidang Pemberdayaan dan Rehabilitasi Sosial, Bidang Bina Kelembagaan Sosial, Bidang Penanganan Korban Bencana dan Keluarga Miskin, Unit Pelaksana Teknis dan Kelompok Jabatan Fungsional. Lebih jauh Peraturan Bupati Kabupaten Tangerang nomor 16 Tahun 2008 tentang rincian tugas, fungsi dan tata kerja Dinas Sosial Kabupaten Tangerang pada pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa pada Dinas Sosial dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis. Sampai sejauh ini Dinas Sosial belum memiliki UPT yang dimaksud.
2. Kepala Dinas dan jajarannya sudah mengungkapkan niat mendirikan UPT

dalam bentuk panti sosial dan berharap Pusat penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial dapat membantu pihaknya mengeluarkan rekomendasi sehingga persetujuan Bupati dan DPR lebih mudah diperoleh. Persoalannya adalah bentuk UPT yang dimaksud Kepala Dinas berbeda dengan UPT yang digagas melalui penelitian ini, apabila Kepala Dinas dapat diberi pemahaman bahwa UPT dalam bentuk PLS lebih efektif dan efisien, kiranya yang bersangkutan akan sepatutnya.

3. Pejabat Dinas Sosial baik Kepala Dinas maupun Kepala Sub Bagian Perencanaan memandang bahwa Pusat Layanan Sosial diperlukan untuk mendukung peningkatan kinerja Bupati dalam bidang pelayanan sosial. Pandangan pejabat Dinas tersebut ternyata ditindaklanjuti secara konkrit dalam bentuk dukungan selama penyelenggaraan penelitian pada tahun pertama. Dukungan yang dimaksud meliputi pendampingan selama proses penelitian dan "fasilitasi (perluasan jangkauan penelitian) pembentukan Pusat Layanan Sosial". Melalui fasilitasi tersebut jangkauan penelitian yang semula hanya meliputi wilayah 4 Rukun Warga (RW) dengan 1056 KK menjadi seluruh wilayah Desa dengan 9 RW dan 2.052 KK.
4. Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) di Kabupaten Tangerang relatif banyak, termasuk dan terutama penyandang masalah kemiskinan. Di desa lokasi penelitian dari 2.052 KK penduduk yang berhasil diidentifikasi, sebanyak 420 KK merupakan keluarga sangat miskin dan 535 keluarga miskin (menurut ukuran setempat). Selain itu terdapat penyandang masalah kesejahteraan sosial lainnya, seperti: Lanjut Usia terlantar, anak terlantar, keluarga dengan rumah tidak layak huni, wanita rawan sosial ekonomi dan lain sebagainya. Hal tersebut berarti diperlukan penanganan lebih intensif, PLS dimaksudkan sebagai pelaksana pelayanan sosial selain terpadu juga intensif.
5. Pendampingan sosial masyarakat secara sistematis juga dipandang mendesak karena, menurut pengamatan aparat Dinas Sosial, di wilayah-wilayah dimana banyak berdiri usaha atau perusahaan, seperti kawasan Kecamatan Kosambi (dekat Bandara Soekarno-Hatta) masyarakat cenderung merasa tersisih, tidak dapat memanfaatkan peluang yang muncul karena tidak siap. Akibat lebih jauh adalah mereka cenderung bersikap "oposan", tidak percaya dengan pemerintah dan apatis. Pengamatan seperti ini antara lain dikemukakan oleh Drs. Piter Jan Situmorang, Msi, Kepala Sub Bagian Perencanaan Dinas Sosial. Kondisi seperti ini merupakan masalah kompleks, menyangkut banyak aspek, mulai dari aspek ekonomi (kesempatan kerja), masalah sosial-psikologis (merasa dibohongi dan tersisihkan, dan kemudian berkembang ke masalah integrasi masyarakat atau kesatuan bangsa pada umumnya). Situasi seperti itu tidak menguntungkan untuk integrasi atau kesatuan masyarakat, sehingga di wilayah lain yang belum terlanjur seperti itu, termasuk di wilayah Kecamatan Pakuhaji, perlu dilakukan pencegahan dengan terlebih dahulu mempersiapkan masyarakat sebelum terlanjur merasa tersisih di daerahnya sendiri.
6. Kebijakan nasional dalam bidang pembangunan kesejahteraan sosial yang terkait adalah peningkatan profesionalitas pelayanan sosial, di mana jabatan fungsional pekerja sosial dan penyuluh sosial akan segera dikembangkan. PLS sebagai UPT akan "diawaki" atau dioperasikan oleh pekerja sosial fungsional. Hal ini secara langsung sudah sinkron dengan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang tentang perangkat daerah, di mana

disebutkan komponen Dinas Sosial selain Kepala Dinas dan stafnya juga UPT dan jabatan fungsional.

b. Tantangan

Pembentukan PLS sebagai sebuah UPT diperkirakan juga akan menghadapi tantangan, beberapa tantangan yang mungkin akan dihadapi adalah:

1. Penolakan oleh berbagai pihak yang merasa dirugikan, sehingga dengan berbagai dalih akan mengusahakan merintangi pembentukan lembaga tersebut. Dirugikan dalam hal ini mengandung makna luas, dapat dalam arti menambah beban kerja, khawatir tersaingi prestasinya, dikurangi perannya, sampai pada khawatir dirugikan secara ekonomi.
2. Penolakan juga dapat datang dari pihak yang memandang pelayanan sosial tidak bermanfaat, memberatkan beban biaya yang harus ditanggung APBD, memperpanjang rantai birokrasi.
3. Sumber daya manusia yang memenuhi kualifikasi menjadi operator lembaga tersebut tidak tersedia atau kalau pun tersedia tidak berminat karena berbagai alasan, baik karier maupun ekonomi.

V. KESIMPULAN

Pusat Layanan Sosial (PLS) sebagai unit pelaksana teknis daerah (UPTD) pelayanan kesejahteraan sosial, pada kasus Kabupaten Tangerang, dimungkinkan kehadirannya karena kebijakan daerah setempat memberi ruang untuk itu dan pejabat setempat memandang memerlukannya. Lembaga pelayanan kesejahteraan sosial dipandang relevan karena pelayanan kesejahteraan sosial selama ini dilakukan dalam bentuk kegiatan proyek semata, kurang mendasar, cakupan sangat terbatas, belum mampu menggali potensi masyarakat setempat menjadi kekuatan dinamis atau sumber pemecahan masalah secara berkelanjutan. Pada hal masyarakat setempat sesungguhnya, disamping menghadapi permasalahan kesejahteraan yang kompleks juga memiliki potensi sangat besar

untuk mengatasi masalahnya sendiri secara swadaya. Potensi tersebut dapat didayagunakan dengan sentuhan pemberdayaan, dengan membangun mekanisme kerjasama saling menguntungkan antara lapisan atau komponen masyarakat. Sentuhan demikian dipandang kurang memadai jika dilakukan hanya melalui kegiatan pelayanan dalam bentuk kegiatan proyek yang waktunya sangat terbatas.

Pada kasus Kecamatan Pakuhaji, persiapan pemberdayaan sosial masyarakat dapat dilakukan dengan "mudah", masyarakat menyambut antusias setelah melalui proses sosialisasi luas, sampai tingkat Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Seluruh komponen masyarakat bersedia menyisihkan waktu, tenaga, pikiran bahkan materi selama proses persiapan berlangsung. Pada lokasi penelitian, Desa Sukawali, telah berhasil diidentifikasi masalah dan penyandang masalah serta sumber dan potensi kesejahteraan sosial. Kemudian telah tersusun rencana kerja masyarakat dan telah terbentuk perkumpulan atau organisasi masyarakat untuk melaksanakan rencana kerja yang telah disusun. Selama kegiatan penelitian *action* dilakukan tidak ditemukan tantangan berarti, seluruh pihak baik warga, tokoh masyarakat maupun aparat pemerintah kecamatan, desa maupun lintas sektoral tampak menyambut antusias. Namun demikian, peluang tantangan pembentukan Pusat Layanan Sosial sebagai lembaga pelayanan kesejahteraan sosial di wilayah kecamatan diperkirakan dapat datang dari pihak-pihak yang khawatir merasa tersaingi atau dirugikan baik secara emosional maupun secara material. Tantangan juga diperkirakan dapat datang dari pihak yang kurang memahami hakekat pembangunan kesejahteraan sosial sebagai investasi sosial, yang memberi keuntungan jangka panjang.

VI. REKOMENDASI

Sesuai rencana awal, penelitian ini perlu dilanjutkan sehingga diperoleh lebih banyak masukan untuk menjawab tujuan akhir penelitian. Pelaksanaan penelitian tahun kedua, merupakan pendampingan pelaksanaan rencana kerja masyarakat, di mana peneliti berperan sebagai pekerja sosial operator lembaga pelayanan kesejahteraan sosial yang

disebut Pusat Layanan Sosial (PLS). Selama proses pendampingan peneliti perlu melibatkan pihak lain, baik institusi pemerintah daerah dan pusat maupun komponen masyarakat seperti LSM, dunia usaha dan tokoh. Hal tersebut selain mengurangi terjadinya resistensi sekaligus untuk saling menunjang. Apabila secara operasional institusi terkait tidak dapat terlibat langsung, sekurang-kurangnya mereka diberi informasi dan diminta memberi masukan, dapat dilakukan melalui proses sosialisasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adi, Isbandi Rukminto. 2001. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas: Pengantar pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis*. Lembaga Penerbit FE-UI. Jakarta.
- Ife Jim . 2002. *Community Development: Community based alternatives in an age of globalization*. 2nd ed. Longman Australia Pty Ltd. Australia.
- Marliyantoro, Oelin. 2002. *Konsep dan Relevansi Modal Sosial, dalam Majalah Jendela Volume 1*. Yogyakarta: APMD/STPMD.
- Nasution, S., 2003. *Metode Research Ilmiah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Nuryana, Mu'man. 2003. *Peranan Social Capital sebagai Piranti Sosial Komunitas Dilihat dari Dimensi Teoritis dan Empiris, dalam Informasi Kajian Permasalahan Sosial dan UKS*. Jakarta: Puslit PKS Depsos RI.
- Soetarso, 1980, *Kesejahteraan Sosial, Pelayanan Sosial dan Kebijakan Sosial*, KOPMA STKS Bandung.

Disertasi:

- Joyakin Tampubolon, Disertasi: *Model Pemberdayaan Masyarakat Miskin (Kasus Pemberdayaan Masyarakat miskin melalui Pendekatan KUBE di tiga Provinsi: DKI Jakarta, Jatim, Kaltim)*, Program Studi Ilmu Penyuluhan Pembangunan, IPB, 2003.

Modul Mata Kuliah:

- Nasdian, Fredian Tonny dan Lala M, Kolopaking . 2003. *Sosiologi untuk Pengembangan Masyarakat (SEP 51B)*. Program Kerjasama Pendidikan Pascasarjana Bidang Professional Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor dan Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Nasdian, Fredian Tonny dan Bambang Sulistyo Utomo. 2004. *Pengembangan Kelembagaan dan Modal Sosial*. Program Kerjasama Pendidikan Pascasarjana Bidang Professional Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor dan Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

Kebijakan:

- Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 7/HUK/KEP/KEP/II/1984 tentang Pola Dasar Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial, Departemen Sosial, Jakarta. Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 7/HUK/KEP/KEP/II/1984 tentang Pola Dasar Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial, Departemen Sosial, Jakarta.

Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 23/HUK//1996 tentang Pola Dasar Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial, Departemen Sosial, Jakarta.

Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 23/HUK//1996 tentang Pola Dasar Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial, Departemen Sosial, Jakarta.

Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 02 Tahun 2008 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Tangerang

Peraturan Bupati Tangerang Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata kerja Dinas Sosial Kabupaten Tangerang

Rencana Strategis Penanggulangan Kemiskinan Program Pemberdayaan Fakir Miskin, Tahun 2006-2010, Departemen Sosial, 2005.

Rencana Strategis Departemen Sosial RI 2004 – 2009, Departemen Sosial RI, Jakarta, 2005

BIODATA PENULIS :

Drs. Anwar Sitepu, MPM, adalah Peneliti Pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial – Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial.