

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial
Volume 14 No 3 September 2015
ISSN 1412 - 6451

Daftar Isi

Editorial

1. Pola Migrasi Pekerja Migran Sumenep ke Arab Saudi dan Malaysia dan Dampaknya bagi Lembaga Sosial Ekonomi Daerah Asal 237 - 262
Migration Patterns of Sumenep People to Saudi Arabia and Malaysia and Its Impact on Social Economic Institution in the Place of Origin
(Gunanto Surjono, Sunyoto Usman, dan Pujo Semedi Hargo Yuwono)
2. Penerapan Kewenangan Diskresi Kepolisian dalam Pemenuhan Hak Anak Berhadapan dengan Hukum 263 - 278
The Application of Police Discretion Authority in Fulfilling Children's Rights Facing against the Law
(Endro Winarno, Muhadjir M. Darwin, Warsito Utomo, dan Supra Wimbarti)
3. Fungsi Sosial Raskin terhadap Keluarga Miskin 279 - 292
Social Function of "Rice for Poor" on Poor Family
(Setyo Sumarno)
4. Strategi Penanggulangan Kemiskinan 293 - 304
Poverty Alleviation Strategy
(Pairan)
5. Hapa: Suatu Kearifan Lokal Suku Meher di Pulau Kisar dalam Menjaga Ketahanan Pangan 305 - 316
Hapa: a Local Wisdom of Meher Ethnic Group on Kisar Island to Ensure Food Security
(A.M. Sahusilawane, Muhammad Riadh Uluputty, Esther Kembauw, dan Sri Wahyuni Djoko)
6. Penanggulangan Kemiskinan dengan Pemanfaatan Teknologi Tepat Guna 317 - 328
Poverty Prevention through Right-using Technology Application
(Sri Prastyowati)
7. Pelayanan Sosial Lanjut Usia dalam Keluarga 329 - 342
Family Based Aged's Social Service
(Ety Padmiati dan Kissumi Diyanayati)
8. Implementasi Program ASLUT dalam Penanganan Lanjut Usia Terlantar 343 - 354
The Implementation of ASLUT Program in Handling Neglected Ederly
(Sri Salmah dan Chulaifah)

Editorial

Kebijakan pemerintah dalam meregulasi tenaga kerja Indonesia (pekerja migran) melalui Undang-undang No. 39 tahun 2004 menghadapi pekerja migran yang sebelum keluarnya undang-undang tersebut telah terbiasa bermigrasi kerja secara mandiri tanpa intervensi regulasi. Pola Migrasi Pekerja Migran Sumenep ke Arab Saudi dan Malaysia, dikemukakan oleh Gunanto Surjono, merupakan contoh penerapan kebijakan pekerja migran yang dilematis, sehingga kebijakan tersebut tidak direspons positif. Endro Winarno, menyusul dengan Penerapan Kewenangan Diskresi Kepolisian dalam Pemenuhan Hak Anak Berhadapan dengan Hukum, terutama terhadap sebuah proses hukum yang berkaitan dengan anak dalam mewujudkan keadilan. Fungsi Sosial Raskin terhadap Keluarga Miskin, tidak luput juga dibahas oleh Setyo Sumarno terutama dalam praktik pembagian yang dibagi rata, sehingga secara mudah tampak kemerataannya tetapi kebijakan sasaran penerima tersebut meleset dari tujuan kebijakan semula dari program raskin. Pairan mengemukakan Strategi dalam Penanggulangan Kemiskinan yang bertumpu pada peran kader dalam menjadi agen perubahan, bekerja sama dengan lembaga keswadayaan masyarakat setempat. Hapa: suatu Kearifan Lokal Suku Meher dalam Menjaga Ketahanan Pangan, dikemukakan oleh A.M. Sahusilawane, dkk. Mengungkapkan dominasi perempuan sebagai *mam lele her*, penjaga ketercukupan pangan. Masih dalam masalah kemiskinan, Sri Prastyowati, mengemukakan tentang Penanggulangan Kemiskinan dengan Pemanfaatan Teknologi Tepat Guna. Lanjut usia sebagai generasi pendahulu masih memerlukan ide, terutama dalam melayani kehidupan mereka di hari tua, Ety Padmiati dan Kissumi Diyanayati mengemukakan tentang Pelayanan Lanjut Usia dalam Keluarga, disusul oleh Sri Salmah dan Chulaifah masih dalam kaitan lanjut usia, mengemukakan Implementasi Program Aslut dalam Penanganan Lanjut Terlantar, yang sekaligus menutup sajian artikel JPKS edisi September 2015, volume 14 Nomor 3.

dari Editor

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

Gunanto Surjono¹, Sunyoto Usman², dan Pujo Semedi Hargo Yuwono³ (¹Mahasiswa S-3 (Doktor) Program Studi Sosiologi Fisipol UGM, ²Dosen Fisipol UGM, ³Dekan Fakultas Ilmu Budaya UGM)

Pola Migrasi Pekerja Migran Sumenep ke Arab Saudi dan Malaysia dan Dampaknya bagi Lembaga Sosial Ekonomi Daerah Asal

Migration Patterns of Sumenep People to Saudi Arabia and Malaysia and Its Impact on Social Economic Institution in the Place of Origin

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 3 September 2015, hal 237 - 262

This research is done to know migration patterns of Sumenep people, Madura to Saudi Arabia and Malaysia from their subjective meaning, and its impact on local social economy in the place of origin. Methodological paradigm of this research is humanism. Data resources are 788 files of ex-migrant workers (either regular or non-regular) in Sumenep Regency, Madura, East Java Province. Data are gathered through documentary analysis compilation, then being told "lively" through interview with 48 informants choosen from migrant workers, and focus group discussion. Data also enriched through non-participant observation at several migrant workers hubs in Sumenep Regency, and analyzed through qualitative-descriptive technique. The results shows that migrant workers can be divided in three main patterns, namely regular(managed by PPTKIS), non-regular and non-regular absolute (managed by individual mediator, tekong). Their choice based on the reasons that regular pattern through PPTKIS needs much money, have to go through intricate red-tape, and tends formal in its social relation, while non-regular pattern does not need much money, having familiar and emotional social relation, quick process, and arranged by their closed family or friend. Although, according to article 4 juncto article 102 of the Indonesian Human Resources (TKI) Regulation No 39,

Penelitian ini bertujuan mengetahui pola migrasi dari pemaknaan subjektif penduduk Sumenep, Madura ke Arab Saudi dan Malaysia. Basis metodologi yang digunakan adalah humanistik yang dimanifestasikan dalam pendekatan deskriptif-kualitatif. Sumber data awal adalah berkas dokumen dari 778 eks pekerja migran Sumenep, Madura yang tercatat di Lembaga Solidaritas Buruh Migran Sumenep (SBMS), yang kemudian "dihidupkan" dengan keterangan dari hasil wawancara dengan pekerja migran Sumenep di Arab Saudi, Malaysia dan kantong pekerja migran di Sumenep. Data juga diperkaya dengan FGD dan observasi non-partisipan. Analisis data dilakukan dengan teknik deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pekerja migran Sumenep terbagi dalam tiga pola utama, yaitu reguler (dikelola PPTKIS), non-reguler dan non-reguler absolut (dimediasi secara individual oleh *tekong*). Mengacu pada kasus migrasi kerja penduduk Sumenep, dapat disimpulkan bahwa mereka kebanyakan melalui pola non-reguler, karena pola reguler melalui PPTKIS biayanya mahal, prosesnya berbelit-belit, relasi sosialnya sangat formal sehingga tidak cocok dengan budaya penduduk Sumenep lugas dan sederhana. Pola non-reguler biayanya lebih murah, cepat, dan familier karena kehadiran *tekong* (yang kebanyakan saudara atau teman) yang memiliki

2004 stipulating that anyone violates the regulation will be fined 2-15 million rupiah or jailed for 2-10 years. But the regulation still does not discourage Sumenep migrant workers to choose non-regular pattern, as in practice both regular and non-regular remain indifferent. The other result show that the impact of Sumenep migrant workers can activate local social and economy through the remittance they spend in consumptive and business activities, some also donated to infrastructures development, sort of school, lanes, and religious building.

Keywords: Migration Patterns; Sumenep Migrant Workers; Local Social Economy Impact

relasi sosial lebih akrab dengan calon migran dan majikan, serta lebih melindungi. Meskipun pola non-reguler diancam dengan hukuman kurungan 2-10 tahun atau denda 2-15 milyar rupiah menurut pasal 4 jo 102 Undang-undang No 39 tahun 2004 (tentang penempatan dan perlindungan TKI), tetapi ancaman undang-undang tersebut tetap tidak menghambat laju pekerja migran Sumenep memilih pola non-reguler, karena prakteknya di tempat kerja tidak membedakan antara reguler dan non-reguler. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa dampak kembalinya pekerja migran ke daerah asal, Sumenep dengan uang remiten yang dibelanjakan secara konsumtif dan untuk membuka usaha, dapat menggerakkan sosial ekonomi lokal, bahkan sebagian uang remiten juga didonasikan untuk pembangunan infrastruktur setempat (jalan kampung, sekolah, tempat ibadah) sehingga menggerakkan kegairahan pembangunan setempat.

Kata kunci: Pola Migrasi Kerja; Pekerja Migran Sumenep; Dampak Sosial-Ekonomi Lokal

Endro Winarno¹, Muhadjir M. Darwin², Warsito Utomo³, dan Supra Wimbarti⁴ (1Mahasiswa Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM, 2Guru Besar Manajemen Kebijakan, Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM, 3Guru Besar Ilmu Administrasi Negara, Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM, 4Dekan dan Staf Pengajar Psikologi Sumber Daya Manusia, Fakultas Psikologi UGM)

Penerapan Kewenangan Diskresi Kepolisian dalam Pemenuhan Hak Anak Berhadapan dengan Hukum

The Application of Police Discretion Authority in Fulfilling Children's Rights Facing against the Law

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 3 September 2015, hal 263 - 278

Police as a country agent that most strategically as a distinctive direction in children handling in facing laws. This puts the police personnel in a dilemma between the will to be responsive towards site specific needs and that of the will to make sure that they are able to make and carry out the decision correctly based on valid existing policy. This research is trying to reveal police personnel awareness in managing that dilemma, mainly in the context

Polisi merupakan agen negara yang sangat strategis penentu arah penanganan anak yang berhadapan dengan hukum. Hal ini memosisikannya pada situasi dilematis antara keinginan responsif terhadap kebutuhan lapangan dengan kepastian untuk dapat membuat dan melaksanakan keputusan berdasarkan kebijakan yang berlaku. Penelitian ini mengungkap produk kesadaran polisi dalam memenej situasi dilematis tersebut, terutama

of understanding and tendency of addressing on the principles of protecting children with factors as a ground in making and carrying out discretionary, interpretative, responsive decision in children case investigation. This study applies case study method through observation and interviews to some crime cases investigators that are involving suspected children in Sleman District Police area. This research reveals the understanding towards the principles of protecting children as a ground in addressing the decision making, has eventually not been widely possessed by police investigators. This issue is reflected on the preference domination either on the children protection principles on the handling way or that of its decision making in investigation of children cases. Bureaucratic preference and rule driven that orient to career safety assurance and career development are rational choices that base every decision making. This condition becomes one of the factors that make the low level of competency of Bureau personnels and its low bureaucracy conduciveness on the possibility of applying the police's discretion competency to prioritize the principles of the best interests of the child before involving the society in decision making. The research recommends integral approach in between criminal policy and social defence policy application to support social welfare policy that implicating on the use of criminal law process as the last alternative, because it has subsidiary function, that can be used if other alternatives lack of satesfying result. But if it must be used, it should be oriented to protection, sheltering and public service. On this context, police is able to unite two doctrins through different stress in balance, namely a strong hand of society with a soft hand of society.

Keywords: Decision making; Police Authority Discretion; Children Rights

menyangkut pemahaman dan penyikapan beserta faktor-faktor yang mendasari kemampuan membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dalam penyidikan perkara anak. Penelitian ini menerapkan metode Studi Kasus melalui pengamatan dan wawancara terhadap pelaku penyidikan kasus kriminal anak di wilayah kerja Polres Sleman. Pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak sebagai dasar penyikapan dalam pembuatan keputusan ternyata belum dimiliki secara merata oleh penyidik perkara anak. Ikhwal ini tercermin dari dominasi preferensi selain perlindungan anak dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Preferensi birokratis dan *rule driven* yang berorientasi pada keterjaminan keamanan dan kemajuan karir merupakan pilihan rasional dalam setiap pembuatan keputusan. Kenyataan ini mewarnai rendahnya kondusivitas birokrasi terhadap penerapan diskresi bagi *the principle of the best interests of the child* sebelum pelibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan. Penelitian ini merekomendasikan penerapan pendekatan integral antara *criminal policy* dengan *social defence policy* untuk mendukung *social welfare policy* yang berimplikasi hukum acara pidana sebagai alternatif terakhir, yakni digunakan apabila upaya lain kurang membawa hasil memuaskan. Apabila hukum acara pidana terpaksa digunakan, hendaknya diarahkan pada terciptanya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat. Kepolisian diharapkan mampu memadukan dua doktrin dengan tekanan berbeda secara seimbang, yakni antara *a strong hand of society* dengan *a soft hand of society*.

Kata kunci: Pembuatan Keputusan; Kewenangan Diskresi Kepolisian; Hak Anak

Setyo Sumarno (Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)

Fungsi Sosial Raskin terhadap Keluarga Miskin

Social Function of "Rice for Poor" on Poor Family

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 3 September 2015, hal 279 - 292

The research was conducted to provide certainty "rice for poor" program can provide social protection to the poor. Some of the conditions that must be comply with the objectives of "rice for poor" program were right in target, amount, quality, price, time, and administration, better known as 6 T. The research result showed that they found irregularities such as Bagito case (Shared each other equally), change in unit targets, indicators of poverty, and a lack of valid data, so the indicators of 6 T success yet to be realized. Referring to the problems mentioned above, it was clear that to achieve the 6 T indicators in "rice for poor" program itself still can not be achieved, that was still far to the main objective of social protection that should cover: to prevent and reduce the risk of human experience to avoid severe and prolonged misery; to increase the willingness of vulnerable groups to face and out of poverty, misery and social-economic insecurity; to allow the disadvantaged groups to have a dignified standard of living so that poverty will not be passed on from one generation to another. To achieve the desired objectives needed for improvement in both social protection and distribution of "rice for poor" quota mechanism, data problem, poverty indicators, the efforts to provide social protection to low-income people need to be reformed, especially with the meaning of social protection associated with the quota of rice for the poor; rice quality, delivery mechanisms, the problem of data, and indicators of poverty.

Keywords: Social Function; Rice for the Poor; Poor Families

Penelitian dilakukan untuk memberikan kepastian program raskin dapat memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat miskin. Beberapa hal yang harus dipenuhi sesuai dengan tujuan dari program raskin yaitu, tepat sasaran, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga, tepat waktu dan tepat administrasi atau yang lebih dikenal dengan istilah 6 T. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih ditemui adanya penyimpangan seperti kasus bagito (bagi roto atau dibagi rata), perubahan satuan unit sasaran, indikator kemiskinan, dan data yang kurang valid, sehingga indikator keberhasilan yang mencakup 6 T (tepat sasaran, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga, tepat waktu dan tepat administrasi) belum dapat terwujud. Mengacu pada persoalan tersebut di atas, jelas bahwa untuk mencapai indikator 6 T dalam program raskin saja belum dapat tercapai, apalagi dikaitkan dengan tujuan utama perlindungan sosial yang di dalamnya mencakup: Mencegah dan mengurangi resiko yang dialami manusia sehingga terhindar dari kesengsaraan yang parah dan berkepanjangan; Meningkatkan kemampuan kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan, kesengsaraan dan ketidakamanan sosial ekonomi; Memungkinkan kelompok-kelompok miskin untuk memiliki standar hidup yang bermartabat sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya. Dengan demikian untuk mencapai tujuan yang diinginkan perlu adanya pembenaan baik pemaknaan dari perlindungan sosial dikaitkan dengan jatah dan quota raskin, mekanisme penyaluran, masalah data, indikator kemiskinan, sehingga upaya untuk memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat berpenghasilan rendah dapat tercapai.

Kata kunci: Fungsi Sosial; Raskin; Keluarga Miskin

Pairan (Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember)

Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Poverty Alleviation Strategy

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 3 September 2015, hal 293 - 304

The objective of this research is to analyze the strategy of poverty alleviation in the field of economics, socials, and environments made by Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan (cities self-supporting empowerment national programs). This research is a case study with the design of single case which has more than one unit analysis. By applying this method, it is hoped that the findings are able to describe how the strategies of poverty alleviation use the empowerment approach. The findings show that the strategy of poverty alleviation has been done by digging the society volunteer competencies who have to be the society cadres of poverty alleviation. These cadres and the facilitators who are the officials of PNPM have facilitated to found the local organization with the name of Lembaga Keswadayaan Masyarakat/LKM (self-supporting society institutions). This institution is an embryo of social capital which has a bridge functions for making a synergies relationship from the poor to the sources that are able to use for poverty alleviation in the society and others. The process of poverty alleviation facilitation is by using trust, cooperative, and networking through the cycles of poverty alleviation. These cycles are; reflecting poverty, mapping self-supporting, founding the local organization, arranging the programs of poverty alleviation, forming KSM, and driving the activities on the priorities of economics, socials, and environment.

Keywords: Strategy; Poverty Alleviation; Social Capital

Kajian ini bertujuan menganalisis strategi dalam penanggulangan kemiskinan bidang ekonomi, bidang sosial dan bidang lingkungan dalam Program Nasional Pemberdayaan Mandiri (PNPM) Mandiri Perkotaan. Metode penelitian menggunakan studi kasus dengan desain penelitian untuk mempelajari kasus tunggal yang memiliki lebih dari satu unit analisis, sehingga bisa mengungkap bagaimana strategi penanggulangan kemiskinan melalui pendekatan pemberdayaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan menggali potensi relawan masyarakat yang akan menjadi kader masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan. Kader masyarakat inilah bersama fasilitator kelurahan memfasilitasi pembentukan organisasi lokal yang diberi nama Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM) sebagai persemaian modal sosial masyarakat yang berfungsi menjembatani, menghubungkan dan mensinergikan warga miskin dengan sumber daya dari dalam masyarakat dan luar masyarakat yang bisa digunakan untuk menanggulangi kemiskinan. Proses fasilitasi penanggulangan kemiskinan dengan memanfaatkan modal sosial altruisme, kepercayaan, kerjasama dan jaringan sosial dimanfaatkan melalui siklus penanggualangan kemiskinan yang terdiri dari refleksi kemiskinan, pemetaan swadaya, pembentukan organisasi lokal, penyusunan PJM penanggulangan kemiskinan, pembentukan KSM dan pelaksanaan kegiatan ekonomi, sosial dan lingkungan.

Kata Kunci: Strategi Penanggulangan; Kemiskinan; Modal Sosial

A.M. Sahusilawane¹, Muhammad Riadh Uluputty², Esther Kembauw³, dan Sri Wahyuni Djoko⁴ (¹Fakultas Pertanian, Universitas Pattimura Ambon, ²Fakultas Pertanian, Universitas Pattimura Ambon, ³Fakultas Pertanian, Universitas Pattimura Ambon, ⁴Fakultas Kedokteran, Universitas Pattimura Ambon)

Hapa: Suatu Kearifan Lokal Suku Meher di Pulau Kisar dalam Menjaga Ketahanan Pangan
Hapa: a Local Wisdom of Meher Ethnic Group on Kisar Island to Ensure Food Security
Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 3 September 2015, hal 305 - 316

Kisar is one of outside islands of Moluccas Province. The climate on the island is extreme so to guarding for food security against it Meher ethnic group use their traditional wisdom, "hapa". Hapa is a traditional farming system which is effective for the agriculture cultivation. Hapa bring a lot of hidden rationality and full support to the farmers of Meher to guard their food security that can be developed to all small islands which have the same climate. Hapa also exists with the Meher women as mam lele her that means the giver of life for the family. Hapa and mam lele her support gender division labor.

Keywords : *Hapa; Women; Food Security*

Pulau Kisar adalah salah satu pulau terluar di wilayah Provinsi Maluku. Iklim di pulau ini ekstrim sehingga untuk menjaga ketahanan pangan keluarga suku bangsa "Meher" menyikapinya dengan suatu kearifan tradisional "hapa". Hapa adalah sistem tanam tradisional yang efektif dalam mengolah lahan. Hapa menampung sejumlah rasionalitas tersembunyi dan berhasil mendukung petani Meher menjadi penjaga pangan rumahtangga yang tangguh sehingga dapat dikembangkan di pulau-pulau kecil yang memiliki iklim yang sama. Hapa pun eksis sejalan dengan peran perempuan Meher sebagai *mam lele her*, yakni pemberi hidup bagi rumahtangga. Hapa dan *mam lele her* memperkuat *gender division labor*.

Kata kunci : *Hapa; Perempuan; Ketahanan Pangan*

Sri Prastyowati (B2P3KS)

Penanggulangan Kemiskinan dengan Pemanfaatan Teknologi Tepat Guna

Poverty Prevention through Right-using Technology Application

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 3 September 2015, hal 317 - 328

This research is meant to know the participation of soya cake manufacturers in using used-water (IPAL) on poverty prevention in Grumbulmuntuk community, in Sukaraja Village, Banyumas District, Center Java Province. The research method is qualitative-descriptive to describe poverty condition soyabean cake manufacturer and their participation in using IPAL, and its poverty prevention alternative that can be done by related ministeries. Data are gathered through: interview with officials of local (social agency,

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui partisipasi perajin tahu dalam memanfaatkan Instalasi Pengolah Air Limbah (IPAL) dalam penanggulangan kemiskinan di Dusun Grumbulmunthuk, Desa Sukaraja Tengah, Kecamatan Sokaraja, Kabupaten Banyumas, Propinsi Jawa Tengah. Metode penelitian yang dipergunakan deskriptif, untuk mendeskripsikan kondisi kemiskinan perajin tahu dan partisipasinya dalam pemanfaatan IPAL serta alternatif kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dapat dilakukan oleh kementerian

environmental board, district social welfare workers and soyabean cake manufacturer); observation and library analysis. Data analysis done through qualitative-descriptive technique. The result can be concluded that the poverty prevention through right-using technology in soyabean cake manufacturers enviroment has not been optimally succesful yet because of its lack of participation based on their low income and education, no social and economic preparation, no intersectoral joint ventures, and continued guidance. It recommended that a guidance from the Ministry of Social Affairs and Research and Technology, through the placement of district social workers in right-using technology (IPAL) should be done.

Keywords: Poverty Prevention; Right-using Technology

terkait. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan aparat (Dinas Sosial, Badan Lingkungan Hidup, Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan, perajin tahu), observasi dan studi kepustakaan. Analisis data dilakukan dengan teknik deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan Teknologi Tepat Guna /IPAL di lingkungan perajin tahu belum dapat berhasil secara optimal karena beberapa faktor; kurangnya partisipasi karena rendahnya pendidikan dan pendapatan, belum ada kesiapan baik secara ekonomi maupun sosial, belum diupayakan kerjasama lintas sektoral dan pendampingan secara berkelanjutan. Rekomendasi; penanggulangan kemiskinan oleh Kementerian Sosial bersama dengan Kementerian Riset dan Teknologi, yang dilakukan dengan Penempatan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan oleh Kemensos sebagai pendamping perajin tahu untuk memanfaatkan Teknologi Tepat Guna /IPAL menjadi alternatif kebijakan yang perlu dilakukan.

Kata Kunci: Penanggulangan Kemiskinan; Teknologi Tepat Guna

Etty Padmiati dan Kissumi Diyanayati (B2P3KS)

Pelayanan Sosial Lanjut Usia dalam Keluarga

Family Based Aged's Social Service

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 3 September 2015, hal 329 - 342

This research was meant to know the family, as aged's problem handling place, to do in fulfilling aged needs, and its enfluencial factors. The research took place in Krembangan Village, Panjatan district, Kulonprogo Regency, Yogyakarta Special Teritorry. Informants were ditermined through purposive sampling, as many nine aged persons including their familes that looked after them. Data were gathered through interview, observation, documentary analysis. Data were analysed through qualitative-descriptive technique. The result showed that families gave social service to aged member of the family, phisically, psychologically, and

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keluarga sebagai wadah penanganan permasalahan lanjut usia (lansia) dan memenuhi kebutuhan serta faktor yang berpengaruh. Lokasi penelitian ditetapkan di Desa Krembangan Kecamatan Panjatan Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik *purposive sample* sebanyak sembilan orang lansia dan sembilan keluarga yang merawatnya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi, dan telaah dokumentasi. Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini adalah keluarga memberikan pelayanan kepada orang

socailly. The enfluencial factors in giving the service to their aged member of the family were the family income, the number of the family they hold, their interaction and communication process, and the condition and aged ability. Based on the result, to enhance the role of the family to give social service to their aged member, it need social guidance and information to the family related to the aged problem and need, so that the family know the need of phisical, psychological, and social needs of aged.

Keywords: Social Service; Aged; Family

tua (lansia), baik pelayanan pemenuhan kebutuhan fisik, psikis, maupun sosial. Faktor yang berpengaruh terhadap keluarga dalam memberikan pelayanan pada lansia adalah penghasilan keluarga, beban tanggungan keluarga, proses interaksi dan komunikasi, dan keberadaan dan potensi lansia. Berdasarkan temuan di lapangan, untuk lebih meningkatkan peran keluarga dalam memberikan pelayanan kepada lansia perlu adanya bimbingan sosial dan pemberian informasi kepada keluarga terkait dengan permasalahan dan kebutuhan lansia, agar keluarga lebih mengetahui dan memahami kondisi baik fisik, psikis, maupun sosial, serta kebutuhan lansia.

Kata kunci : Pelayanan Sosial; Lanjut Usia; Keluarga

Sri Salmah dan Chulaifah (B2P3KS)

Implementasi Program ASLUT dalam Penanganan Lanjut Usia Terlantar

The Implementation of ASLUT Program in Handling Neglected Elderly

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial Vol 14 No 3 September 2015, hal 343 - 354

The goal of this research is to know the implementation of neglected elderly assistant (ASLUT), in Luwu District, South celebes Province, and its benefit to receiver. This research is qualitative-descriptive. Data were gathered through interview with implementators of ASLUT and local social agency officials, four social guides, post officers, and several elderlies as receivers of the program, plus documentary analysis, observation and focus group discussion. Data were analysis through qualitative-descriptive technique. The result showed that the implementation of the program gave 40 receivers with right criteria, four of them were bed-ridden that any time need assistance by other people, 13 of them living with their families, 13 of them living with other people, and 10 of them living alone. The proses ang its target had been implemented rightly. The assistance was implementad through giving Rp 200.000,- received three monthly per person and can be used to buy daily needs that before

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar di Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan, serta manfaat bagi peningkatan kesejahteraan penerima. Penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dengan menggunakan wawancara terhadap pelaksana Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar serta pejabat Dinas Sosial, empat orang pendamping, petugas Pos dan beberapa lanjut usia penerima manfaat didukung dokumentasi, observasi dan FGD. Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil implementasi Asistensi Lanjut Usia Terlantar adalah 40 penerima pelayanan sangat tepat dan sesuai dengan kriteria. Empat diantaranya sudah *bedridden* sehingga setiap saat membutuhkan bantuan dan pelayanan orang lain, 13 penerima manfaat hidup bersama keluarga, 13 orang hidup bersama orang lain, dan 10 orang hidup sendiri. Dilihat dari proses dan sasaran sangatlah tepat sesuai dengan program. Bantuan yang diberikan sebesar Rp 200.000,- per

was held by their family or environmental people. The success of the program can not be forgotten from the role of four social guides and postmen as assistance outreach to benefisal people. It recommended that the sum of the assistance and social guides should be incremented to maximize the progarm.

Keywords: ASLUT; Handling; Neglected Erderly Handling

orang diterimakan tiga bulan sekali yang bisa dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang sebelumnya ditanggung oleh keluarga atau masyarakat lingkungan. Keberhasilan Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar tidak lepas dari peran empat orang pendamping dan petugas Pos sebagai pelaksana penyampaian bantuan pada sasaran atau peneriman manfaat. Rekomendasi perlu adanya peningkatan jumlah bantuan bagi anggota Asistensi Lanjut Usia Terlantar dan insentif bagi pendamping.

Kata kunci: Program ASLUT; Penanganan; Lanjut Usia Terlantar

Pola Migrasi Pekerja Migran Sumenep ke Arab Saudi dan Malaysia dan Dampaknya bagi Lembaga Sosial Ekonomi Daerah Asal

Migration Patterns of Sumenep People to Saudi Arabia and Malaysia and Its Impact on Social Economic Institution in the Place of Origin

Gunanto Surjono,¹ Sunyoto Usman,² Pujo Semedi Hargo Yuwono,³

(1) Mahasiswa S-3 (Doktor) Program Studi Sosiologi Fisipol UGM. Email gunsuryo@yahoo.com.

Telpon +628156851144. (2) Dosen Fisipol UGM. (3) Dekan Fakultas Ilmu Budaya, UGM.

Diterima 12 Agustus 2015, direvisi 19 Agustus 2015, disetujui 31 Agustus 2015.

Abstract

This research is done to know migration patterns of Sumenep people, Madura to Saudi Arabia and Malaysia from their subjective meaning, and its impact on local social economy in the place of origin. Methodological paradigm of this research is humanism. Data resources are 788 files of ex-migrant workers (either regular or non-regular) in Sumenep Regency, Madura, East Java Province. Data are gathered through documentary analysis compilation, then being told "lively" through interview with 48 informants chosen from migrant workers, and focus group discussion. Data also enriched through non-participant observation at several migrant workers hubs in Sumenep Regency, and analyzed through qualitative-descriptive technique. The results shows that migrant workers can be divided in three main patterns, namely regular (managed by PPTKIS), non-regular and non-regular absolute (managed by individual mediator, tekong). Their choice based on the reasons that regular pattern through PPTKIS needs much money, have to go through intricate red-tape, and tends formal in its social relation, while non-regular pattern does not need much money, having familiar and emotional social relation, quick process, and arranged by their closed family or friend. Although, according to article 4 juncto article 102 of the Indonesian Human Resources (TKI) Regulation No 39, 2004 stipulating that anyone violates the regulation will be fined 2-15 million rupiah or jailed for 2-10 years. But the regulation still does not discourage Sumenep migrant workers to choose non-regular pattern, as in practice both regular and non-regular remain indifferent. The other result show that the impact of Sumenep migrant workers can activate local social and economy through the remittance they spend in consumptive and business activities, some also donated to infrastructures development, sort of school, lanes, and religious building.

Keywords: *Migration Patterns; Sumenep Migrant Workers; Local Social Economy Impact*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengetahui pola migrasi kerja dari pemaknaan subjektif penduduk Sumenep, Madura ke Arab Saudi dan Malaysia. Basis metodologi yang digunakan adalah humanistik yang dimanifestasikan dalam pendekatan deskriptif-kualitatif. Sumber data awal adalah berkas dokumen dari 778 eks pekerja migran Sumenep, Madura yang tercatat di Lembaga Solidaritas Buruh Migran Sumenep (SBMS), yang kemudian "dihidupkan" dengan keterangan dari hasil wawancara dengan pekerja migran Sumenep di Arab Saudi, Malaysia dan kantong pekerja migran di Sumenep. Data juga diperkaya dengan FGD dan observasi non-partisipan. Analisis data dilakukan dengan teknik deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pekerja migran Sumenep terbagi dalam tiga pola utama, yaitu reguler (dikelola PPTKIS), non-reguler dan non-reguler absolut (dimediasi secara individual oleh *tekong*). Mengacu pada kasus migrasi kerja penduduk Sumenep, dapat disimpulkan bahwa mereka kebanyakan melalui pola non-reguler, karena pola reguler melalui PPTKIS biayanya mahal, prosesnya berbelit-belit, relasi sosialnya sangat formal sehingga tidak cocok dengan budaya penduduk Sumenep lugas dan sederhana. Pola non-reguler biayanya lebih murah, cepat, dan familier karena kehadiran *tekong* (yang kebanyakan saudara atau teman) yang memiliki relasi sosial lebih akrab dengan calon migran dan majikan, serta lebih melindungi. Meskipun pola non-reguler diancam dengan hukuman kurungan 2-10 tahun atau denda 2-15 milyar rupiah menurut pasal 4 jo 102 Undang-undang No 39 tahun 2004 (tentang penempatan dan perlindungan TKI), tetapi ancaman undang-undang tersebut tetap tidak menghambat laju pekerja migran Sumenep memilih pola non-reguler, karena prakteknya di tempat kerja tidak membedakan antara reguler dan non-reguler. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa dampak kembalinya pekerja migran ke daerah asal, Sumenep dengan uang remiten yang dibelanjakan secara konsumtif dan untuk membuka usaha, dapat menggerakkan sosial ekonomi lokal, bahkan sebagian uang remiten juga didonasikan untuk pembangunan infrastruktur setempat (jalan kampung, sekolah, tempat ibadah) sehingga menggerakkan kegairahan pembangunan setempat.

Kata kunci: *Pola Migrasi Kerja; Pekerja Migran Sumenep; Dampak Sosial-Ekonomi Lokal*

A. Pendahuluan

Kecilnya kehadiran pemerintah Indonesia dalam menyediakan lapangan kerja yang memadai mendorong tumbuhnya kreativitas sendiri bagi sebagian penduduknya, terutama dalam mencari pekerjaan untuk kelangsungan kehidupannya. Salah satu bentuk kreativitas tersebut adalah pergi bermigrasi kerja ke daerah lain yang dipandang lebih menjanjikan bagi kehidupannya. Salah satu masyarakat yang sudah lama memiliki tradisi bermigrasi kerja tersebut adalah penduduk Sumenep, Madura yang semula bermigrasi karena dorongan sumber daya alam dan sarana mobilitas internal di lingkungan Pulau Madura sendiri yang juga terbatas.

Migrasi kerja awal penduduk Sumenep dimulai ke berbagai daerah di Jawa, kemudian melebar ke luar pulau Jawa, melebar lagi ke Arab Saudi dan Malaysia, sejarah awal migrasi penduduk Sumenep sebenarnya secara individual sudah dimulai seiring dengan kemerdekaan Indonesia. Gejala migrasi kerja kemudian terjadi secara massal sejak tahun 1990, ketika Pulau Kalimantan, yang menjadi daerah tujuan terbanyak dari pekerja migran Sumenep kemudian terjadi konflik sosial (antara pendatang Madura dan penduduk asli Dayak) di Sangau, Kalimantan Barat, diikuti di Sampit, Kalimantan Tengah tahun 2004. Arus migrasi kerja dari Sumenep menjadi lebih besar lagi ketika harga tembakau di Madura, sebagai komoditas utama (emas hijau) turun ke harga yang paling rendah dalam sejarah perdagangan tembakau, dari kisaran Rp 75.000,- ke Rp 15.000,-.

Dua masalah besar (konflik sosial dan jatuhnya harga tembakau) yang dihadapi penduduk Sumenep tersebut mendorong mereka melakukan migrasi kerja ke Arab Saudi yang membutuhkan banyak tenaga kerja di sektor domestik, pabrik, dan bangunan, juga ke Malaysia yang membutuhkan tenaga kerja di sektor perkebunan (sawit). Tingginya arus pekerja migran, terutama dari provinsi Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Jawa Timur termasuk Sumenep tersebut kemudian mendorong pemerintah untuk melakukan regulasi penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia (TKI) melalui keluarnya Undang-Undang No 39 tahun 2004, yang menghendaki setiap pekerja migran harus diurus oleh Lembaga Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS). Lembaga swasta yang ditunjuk oleh pemerintah untuk mengurus perekrutan, penempatan, dan perlindungan pekerja migran. Namun kebijakan regulasi pemerintah tersebut tidak disambut oleh sebagian besar penduduk Sumenep yang bermigrasi kerja, mereka lebih memilih pola non-reguler yang diurus oleh perorangan. Tabel 1 berikut merupakan angka keberangkatan (sorti) penduduk Sumenep ke Arab Saudi dan Malaysia, sebagai negara tujuan utama dalam melakukan bermigrasi kerja.

Mengacu pada Tabel 1, dapat diketahui bahwa ada perbedaan yang sangat mencolok antara pekerja migran Sumenep yang berangkat ke luar negeri melalui pola reguler dibandingkan dengan pola non-reguler 823:3.744 (1:4,5).² Pola reguler

Tabel 1. Keberangkatan Pekerja Migran Sumenep ke Arab Saudi dan Malaysia

Tahun	Reguler				Non-reguler			
	Laki-laki		Perempuan		Laki-laki		Perempuan	
	AS	M	AS	M	AS	M	AS	M
2008	19	25	35	28	108	173	106	77
2009	23	41	27	21	99	140	183	121
2010	17	24	33	21	77	103	163	98
2011	21	38	24	14	122	179	199	149
2012	25	39	27	15	81	143	154	129
2013	28	49	32	19	98	221	146	68
2014	38	63	49	27	67	141	246	153
Jumlah	172	279	227	145	652	1.100	1.197	795

Sumber: Hasil Kompilasi dari BP3TKI dan Kantor Imigrasi Jawa Timur (2014)¹

adalah migrasi kerja resmi sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No. 39 tahun 2004, tentang perekrutan, penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia (TKI), yang istilah umumnya dikenal dengan pekerja migran legal, sedang pola non-reguler yang kemudian dikenal dengan pekerja migran ilegal (mandiri) adalah pekerja migran yang proses perekrutannya tidak menurut Undang-Undang No 39 tahun 2004 (melalui jalur PPTKIS) tetapi melalui mediasi individual yang dikenal dengan *tekong*. Dari data yang tersaji dalam Tabel 1 dapat diketahui, bahwa pola migrasi pekerja migran Sumenep merupakan fenomena sosial yang membutuhkan kajian komprehensif secara tersendiri.

Namun kajian komprehensif tentang Madura yang telah banyak dilakukan orang, yang ditulis oleh orang internal Madura sendiri, seperti Wiyata (2002), dalam *Carok, Konflik Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura*; Rifa'i (2007), dalam *Manusia Madura: Pembawaan, Perilaku, Etos Kerja, Penampilan, dan Pandangan Hidupnya seperti Dicitrakan Peribahasannya*. Orang dari luar Madura tetapi masih bangsa Indonesia, seperti Kuntowijoyo (1980) dalam *Social Change in Agrarian Society: Madura 1850-1940*; Hastijanti (2005), dalam *Pengaruh Ritual Carok terhadap Pemukiman Tradisional Madura*, dan orang dari kebangsaan luar Indonesia, seperti de Jonge (1989), dalam *Madura: dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam. Suatu Studi Antropologi Ekonomi*; masih memandang bahwa fenomena sosial migrasi kerja menjadi partikel atau bagian kecil pembahasan keseluruhan yang mengungkap tentang adat istiadat, karakter, bahasa, pandangan hidup, kondisi sosial dan budaya penduduk Madura, termasuk Sumenep, sedang kajian tentang migrasi masih belum diungkap menjadi tulang punggung kajian secara tersendiri. Pola migrasi kerja pekerja migran Sumenep tersebut menarik untuk diteliti karena sudah merupakan gejala sosial yang perlu dikaji secara tersendiri, lepas dari aspek kehidupan masyarakat Sumenep yang lain.

Bertitik tolak dari latar belakang penelitian di atas, pertanyaan utama yang diajukan dalam penelitian ini adalah bagaimana pekerja migran Sumenep memaknai pilihan pola migrasi kerja non-reguler dibandingkan dengan pola reguler? Pertanyaan utama tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan empirik sebagai berikut. (1) Bagaimana respons pekerja migran Sumenep terhadap kehadiran *tekong* sebagai mediator individu (tidak resmi) dan respons pekerja migran Sumenep terhadap kehadiran lembaga pelaksana penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia, PPTKIS sebagai mediator resmi yang ditunjuk oleh pemerintah, dalam memperoleh pekerjaan di negara Arab Saudi dan Malaysia, dan konsekuensinya bagi hubungan pekerja migran Sumenep dan pemerintah negara asal, tujuan, dan majikan kerja? (2) Bagaimana eksistensi pekerja migran Sumenep, baik yang bermigrasi dengan pola non-reguler dan reguler membangun komunitas sosial-ekonomi baik di negara tujuan maupun daerah asal? (3) Bagaimana perbedaan kajian dan teori terdahulu dan sekarang tentang pekerja migran Madura, khususnya pekerja migran Kabupaten Sumenep?

Jawaban terhadap pertanyaan penelitian tersebut ditelusuri secara *emique* (Budi Harsono, 1992: 17) dari pemaknaan subjektif pekerja migran Sumenep, terutama sejak adanya regulasi penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia (TKI), melalui penerbitan Undang-Undang No 39 tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk: (1) Mendeskripsikan pemaknaan subjektif pekerja migran Sumenep dalam memilih pola migrasi non-reguler dan reguler, serta konsekuensinya bagi hubungan kelembagaan pekerja migran Sumenep dan pemerintah negara asal, pemerintah negara tujuan, dan majikan pengguna jasa kerja. (2) Mengkaji bagaimana pekerja migran Sumenep, baik yang memilih pola non-reguler maupun reguler, membangun komunitas sosial-ekonomi di negara tujuan dan daerah asal (3) Mengkaji perbedaan antara hasil kajian dan teori terdahulu dengan

hasil penelitian empirik sekarang terhadap pola migrasi kerja pekerja migran Sumenep.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Oleh karena penelitian ini mengkaji tentang pola migrasi kerja dilihat dari pemaknaan subjektif pekerja migran Sumenep, konsekuensi pilihan pada level metodologi adalah humanistik.³ Agar dapat memahami secara komprehensif persepsi subjek yang diteliti, manifestasi metode pendekatan yang dipilih adalah deskriptif-kualitatif, yang diimplementasikan dalam teknik pemilihan sumber data, pengumpulan data, dan analisis sebagai berikut.

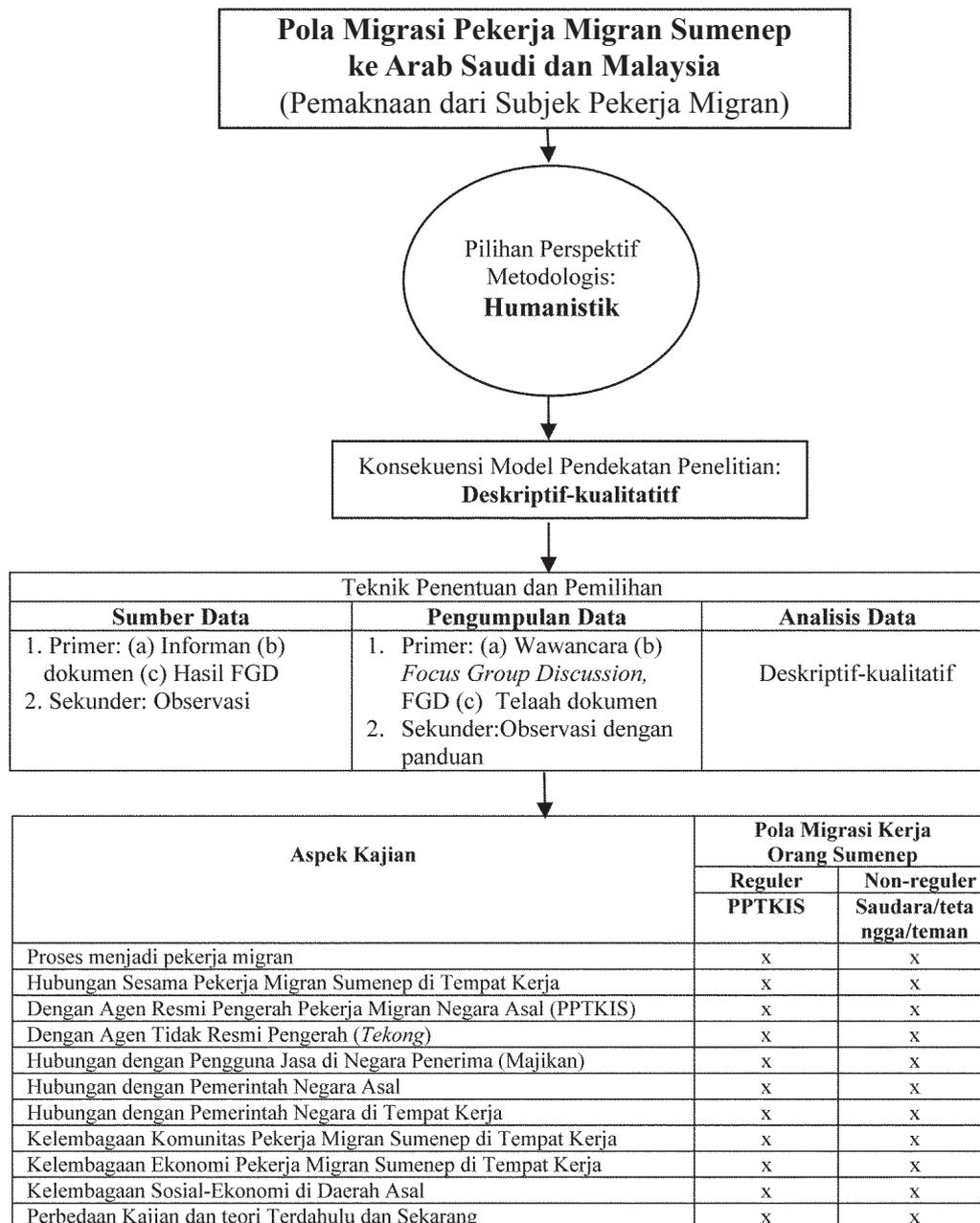
1. Sumber Data: (1) Dokumen, dipilih berdasarkan pertimbangan untuk mengetahui gambaran pola migrasi kerja pekerja migran Sumenep dalam kompilasi data statistik, dari berbagai dokumen dari Kantor Imigrasi Jawa Timur; Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Sosial Kabupaten Sumenep; BP3TKI Jawa Timur yang cakupan pelayanannya meliputi Madura; dan Solidaritas Buruh Migran Sumenep, SBMS. (2) Informan,⁴ sebagai sumber data yang “menghidupi” hasil kompilasi data statistik. Informan dipilih secara purposif, dengan dasar pertimbangan: Pertama, pekerja migran atau mantan pekerja migran yang dipandang mampu mewakili cerminan pekerja migran Sumenep, khususnya yang memiliki pengetahuan dan pengalaman mendalam tentang romantika dan dinamika menjadi pekerja migran di Negara Arab Saudi dan Malaysia. Penentuan jumlah informan yang diwawancarai dilakukan secara *snowball*,⁵ dalam arti wawancara dilakukan dengan tidak menentukan terlebih dulu jumlah informan, tetapi menekankan pada keterpenuhan data yang dibutuhkan. Wawancara diakhiri saat informasi yang diperoleh dianggap sudah memenuhi tujuan penelitian. Dari teknik pemilihan informan secara *snowball*, diperoleh sebanyak 48 informan, yang kemudian informasinya terangkum dalam deskripsi tentang pola migrasi kerja pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia.

2. Teknik Pengumpulan Data: Pertama, telaah dokumen yang meliputi data tentang keberangkatan pekerja migran Sumenep sejak 2008-2014 ke Arab Saudi dan Malaysia dari Kantor Imigrasi Jawa Timur dan BP3TKI;⁶ Akumulasi pekerja migran Sumenep yang tercatat di komunitas pekerja migran Arab Saudi dan Malaysia; Peta okupansi pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia. Kedua, wawancara dengan wakil dan mantan pekerja migran Sumenep di Malaysia dan Arab Saudi. Ketiga, *focus group discussion (FGD)* dengan komunitas pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia, serta anggota SBMS di kantong-kantong pekerja migran Kabupaten Sumenep. Keempat, observasi yang dilakukan di kantong-kantong pekerja migran di berbagai kecamatan Sumenep. Keempat teknik pengumpulan data tersebut dilakukan dalam rangka melakukan triangulasi untuk memperoleh keobjektifan data sejak kompilasi berbagai dokumen, informasi dari 48 informan dan FGD, sampai observasi di kantong-kantong pekerja migran Kabupaten Sumenep.

3. Teknik Analisis Data: menggunakan teknik deskriptif-kualitatif, terutama pada aspek: Pertama, dasar pertimbangan subjektif pekerja migran Sumenep memilih pola reguler dan non-reguler, serta konsekuensi proses dari masing-masing pola pilihan migrasi tersebut. Kedua, jalinan sosial-budaya sesama pekerja migran Sumenep dalam berinteraksi dengan sesama warga daerah asal. Ketiga, hubungan kerja dengan majikan pengguna jasa (*employer*). Keempat, hubungan dengan pemerintah di negara asal dan negara tempat kerja dalam mempertahankan eksistensi pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia. Kelima, dampak sosial dan ekonomi eksistensi pekerja migran Sumenep di daerah asal.

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Sumenep, Madura, Provinsi Jawa Timur, sebagai salah satu daerah pengirim pekerja migran terbanyak dari Indonesia dengan tujuan utama Arab Saudi dan Malaysia.

Bagan 1. Alur Pemilihan Metodologis, Konsekuensi Metode dan Implementasi Teknik Penelitian



Ruang berlabel “x” dalam bagan kerangka kajian di atas merupakan ruang aspek kajian pola migrasi pekerja migran Sumenep, baik melalui proses *reguler* (PPTKIS) maupun *non-reguler* (melalui *tekong*). Fokus kajian juga meliputi kelembagaan hubungan sosial antara pekerja migran Sumenep dengan sesama pekerja migran di tempat kerja, agen pengerah pekerja migran

negara asal, agen pengerah di negara penerima, majikan pengguna jasa (*employer*) di negara penerima, pemerintah negara asal, pemerintah negara di tempat kerja, dampak eksistensi pekerja migran Sumenep terhadap tumbuhnya lembaga sosial dan ekonomi di daerah asal (*sending area*), dan perbedaan antara hasil kajian terdahulu dan sekarang tentang pekerja migran.

C. Pola Migrasi Pekerja Migran Sumenep ke Arab Saudi dan Malaysia

1. Tahapan Akumulasi Pekerja Migran Sumenep

Sejak pemerintah mengeluarkan kebijakan regulasi penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia dengan diterbitkannya Undang-undang No 39 tahun 2004, kebijakan tersebut membawa implikasi pada adanya dua status utama pekerja migran, legal (reguler) yang mengikuti regulasi pemerintah dan tidak legal (non-reguler) yang tidak mengikuti regulasi pemerintah. Dari hasil FGD-1 yang dilakukan dengan mantan pekerja migran di Desa Sekarguluk, Sumenep diperoleh keterangan, ternyata terhimpunnya pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia memiliki sejarah kronologi tahapan yang berbeda. Tabel 2 berikut merupakan hasil penelusuran dari beberapa informan mantan pekerja migran Sumenep tentang tahapan akumulasi kedatangan mereka di Arab Saudi.

Perbedaan status legal (reguler) dan tidak legal (non-reguler) tersebut sebenarnya menurut Koser (2007: 54-56) tidak disetujui, karena apapun statusnya seseorang yang bekerja, kapan pun dan di mana pun, merupakan hak mereka untuk melangsungkan kehidupan. Menurut Koser, perbedaan sebenarnya hanya pada masalah kelengkapan administrasi, tetapi konsekuensi dari masing-masing entitas pekerja migran reguler dan non-reguler tidak perlu membawa konsekuensi

perbedaan penyikapan bagi mereka. Namun dalam realitasnya penyikapan terhadap dua pola migrasi kerja, baik dari pemerintah negara pengirim (*sending country*) maupun negara penerima (*accepting country*) selalu berbeda. Akan tetapi dari hasil keterangan beberapa informan mantan pekerja migran, penyikapan dari pihak pengguna jasa kerja (majikan) di Arab Saudi terhadap pekerja migran reguler dan non-reguler justru tidak berbeda, sepanjang pekerja migran bersangkutan mampu melakukan pekerjaan yang diberikan kepada mereka. Tabel 3 berikut merupakan gambaran tahapan kedatangan pekerja migran di Malaysia.

Dalam pola migrasi kerja pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia, sebutan ilegal adalah mereka yang bekerja dengan hanya bekal administrasi paspor dan visa kunjungan, tidak memiliki izin kerja resmi di negara lain, sedang mereka yang kemudian disebut reguler adalah mereka yang mengikuti regulasi sejak diterbitkannya Undang-undang No 39 tahun 2004. Mereka yang disebut non-reguler adalah yang bekerja mandiri, tidak memiliki syarat administrasi formal sebagai pekerja migran, dan mereka yang tidak direkrut oleh pemerintah atau lembaga yang didelegasikan pemerintah (PPT-KIS) untuk merekrut pekerja migran. Pekerja migran Sumenep ilegal adalah sama dengan pekerja migran non-reguler ketika Undang-undang No 39 tahun 2004 (yang mengatur tentang regulasi

Tabel 2. Tahapan Terhimpunnya Pekerja Migran Sumenep di Arab Saudi

Masa	Tujuan Awal	Bertahan Sebagai	Status Kemudian
Pra 1970	Naik Haji	Lepas dari maghtab, bertahan di Arab Saudi	Bekerja secara ilegal dan menjadi mukimin
Pasca 1970	Naik haji atau berumrah	Lepas dari maghtab, tidak pulang, lalu direkrut mukimin dari Sumenep untuk bekerja kerja mandiri secara ilegal..	a. Menjadi <i>overstayer</i> , bekerja secara ilegal
Pasca 2004	a. Ikut regulasi pemerintah dengan Undang-undang No 39 tahun 2004 b. Bekerja mandiri non-reguler	a. Pekerja migran legal kontrak dua tahunan b. <i>Overstayer</i> , karena masa kontrak habis c. Pekerja migran mandiri non-reguler	a. Pekerja migran reguler b. Pekerja migran mandiri non-reguler

Sumber: Hasil FGD-1 (2014)

Tabel 3. Tahapan Terhimpunnya Pekerja Migran Sumenep di Malaysia

Masa	Tujuan Awal	Bertahan Sebagai	Status Kemudian
Pra 1980	Mencari alternatif tujuan migrasi dan pekerjaan baru sehubungan dengan permintaan tenaga kerja yang tinggi di perkebunan sawit	Pekerja migran mandiri bermodal paspor dan visa kunjungan	1. Pekerja migran ilegal mandiri 2. Mukimin
Pasca 1980	a. Pengembangan migrasi kerja tidak hanya dalam lingkup regional b. Pengembangan komunitas	a. Pekerja migran mandiri b. Pekerja berkelompok	a. Wisatawan yang bekerja ilegal b. Mukimin
Pasca 1992	Lepas dari konflik sosial antara suku Madura dan Dayak di Sangau, Kalimantan Barat.	Menyeberang ke Malaysia Timur (Sabah) sebagai pekerja mandiri dan kelompok <i>non-reguler</i>	a. Mukimin b. Wisatawan yang bekerja secara mandiri ilegal
Pasca 2004	a. Lepas dari konflik sosial 2005 di Kalimantan Tengah. b. Ikut regulasi pemerintah dengan Undang-undang No 39 tahun 2004	a. Pekerja mandiri non-reguler b. Pekerja migran reguler	a. Pekerja migran non-reguler b. Pekerja migran non-reguler absolut c. Pekerja migran reguler d. Mukimin

Sumber: Hasil FGD-2 (2014)

penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia) diberlakukan.

Meskipun terhimpunnya pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia melalui tahapan yang berbeda, tetapi di negara tempat kerja hubungan antara anggota komunitas pekerja migran Sumenep pola reguler dan non-reguler, tidak berbeda dan merasa satu solidaritas. Mereka merasa sama satu pekerja migran dan daerah asal, Sumenep, Madura sehingga apabila ada kesempatan untuk saling bertemu ketika libur kerja, tidak peduli status mereka sebagai reguler atau non-reguler, mereka saling bertukar pengalaman, saling menolong ketika salah satu menghadapi masalah hubungan kerja, saling melindungi dan mencarikan pekerjaan baru. Solidaritas tersebut menurut Weber (1968: 213) karena dipersatukan kesamaan kepentingan, sama-sama bekerja di negara lain untuk mencari uang, tetapi dalam kasus komunitas pekerja migran Sumenep, mereka juga dipersatukan oleh kesamaan daerah asal (*primordialism*), yang dalam teori pembagian kerja Durkheim (1964: 79) disebut *mechanical solidarity*. Namun karena di Arab Saudi pekerja migran tidak dibolehkan membentuk organisasi secara terbuka, hubungan antarpekerja migran Sumenep dilakukan secara diam-diam dan tertutup, *closed relationship*,

tidak mencolok di muka umum tetapi tetap ada komunikasi antaranggota komunitas. Namun dalam teori Weber (1968: 139), jalinan tertutup adalah yang tidak menerima anggota dari komunitas luar, sedang dalam kasus komunitas pekerja migran Sumenep di Arab Saudi jalinan tertutup karena keberadaan komunitas terbuka bagi pekerja migran dilarang oleh pemerintah negara tempat kerja.

Kondisi yang berbeda dialami pekerja migran Sumenep di Malaysia, karena berkumpul secara terbuka tidak dilarang, mereka dapat membentuk komunitas terbuka, bahkan sampai dapat melakukan dan mendapatkan berbagai hal (makan, minum, merokok, mendatangkan kiai untuk santapan rokhani) dari Sumenep, sehingga keterbukaan di antara anggota komunitas pekerja migran Sumenep di Malaysia, dapat mendekatkan kondisi kehidupan komunitas pekerja migran Sumenep di tempat kerja seolah-olah seperti di daerah asal, bahkan modal sosial⁷ yang tinggi di daerah asal dapat dibawa ke Malaysia dalam memperkuat komunitas pekerja migran Sumenep.

Apabila dianalisis secara sosiologis, ada aksioma yang berbeda dengan teori *rational choice* dalam migrasi (Ritchey, 1976: 389 dan Uhlenberg, 1973: 309), bahwa modal sosial yang kuat

di daerah asal akan menghambat (*hampered*) dorongan suatu masyarakat untuk bermigrasi, dalam kasus migrasi kerja penduduk Sumenep justru terbalik. Modal sosial yang tinggi di kalangan masyarakat Sumenep justru dibawa pergi bermigrasi kerja untuk memperkuat komunitas di negara tempat kerja, karena modal sosial yang tinggi dalam masyarakat Sumenep justru merestui, *blessed* (Ismani, 1978 dan Abdurrahman, 1980) anggotanya untuk bekerja keluar Madura, bahkan dalam bermigrasi (termasuk hasilnya) dapat dijadikan citra tersendiri bagi penduduk Sumenep dibandingkan hanya tinggal dan bekerja di rumah, karena kehidupan pekerja migran Sumenep selalu diasosiasikan dengan kehidupannya yang meningkat lebih baik. Dalam konteks pola migrasi kerja masyarakat Sumenep, aksioma Coleman bahwa modal sosial yang tinggi akan menghambat migrasi justru sebaliknya, modal sosial mendorong laju migrasi kerja masyarakat Sumenep.

Terakumulasinya pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia juga didasari oleh kondisi sosial-budaya orang Sumenep yang suka berbagi keberhasilan di luar Madura dengan mengajak saudara, tetangga, teman yang masih tinggal di tempat asal untuk ikut bekerja seperti orang-orang yang berhasil di luar Madura, ternyata juga termanifestasi di kalangan pekerja migran Sumenep dengan mengajak penduduk yang masih tinggal di kampung untuk ikut bermigrasi kerja. *Tekong-tekong* asal Sumenep ternyata merupakan katalisator gerakan bermigrasi kerja masyarakat Sumenep ke luar Madura, khususnya ke Arab Saudi dan Malaysia. Mengajak saudara, tetangga, dan teman bermigrasi kerja di kalangan pekerja migran Sumenep ke luar negeri bukan merupakan ancaman persaingan antarmereka, melainkan justru dianggap sebagai penguatan eksistensi komunitas pekerja migran Sumenep di luar negeri.

Apabila dianalogikan dengan hasil penelitian Geertz di Mojokuto (1977: 34-36), Jawa Timur juga ada kesamaan di mana berkumpulnya pedagang yang menjual barang-barang sama di suatu pasar tradisional tidak dianggap sebagai

sebuah persaingan, tetapi justru untuk menunjukkan eksistensi mereka yang lebih tampak keluar (*show off*) di hadapan pembeli. Hasil penelitian terdahulu (Ismani, 1978: 169) yang menemukan pekerja migran Madura tersterio tipe dalam profesi-profesi tertentu yang sudah terbentuk oleh generasi pendahulunya, dalam kasus pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia juga sudah berubah, mereka tidak terpaku ke dalam profesi tertentu tetapi terserap ke dalam berbagai profesi yang ditawarkan oleh majikan dan sanggup dikerjakan oleh pekerja migran Sumenep.

2. Pilihan Pola Migrasi Pekerja Migran Sumenep

a. Pilihan Pola Reguler

Dari hasil wawancara dengan beberapa informan, pilihan migrasi kerja pola reguler ternyata dilakukan oleh pekerja migran Sumenep dengan pendidikan dan kemampuan ekonomi cukup. Menurut Undang-undang No 39 tahun 2004, syarat menjadi pekerja migran di luar negeri minimal harus berpendidikan SMP dan biaya administrasi antara Rp 6.000.000,- sampai dengan Rp 12.000.000,-, tergantung jauh dekatnya tempat tinggal (kota, pelosok desa, kepulauan) pekerja migran dengan kantor yang mengurus proses administrasi pekerja migran, semakin jauh dengan kantor PPTKIS semakin tinggi biaya administrasinya.

Dari penelusuran melalui wawancara dengan beberapa informan yang terakumulasi dalam FGD-2 diperoleh informasi, bahwa migrasi kerja pola reguler hanya direspons oleh pekerja migran Sumenep yang tinggal di wilayah sekitar kota (kecamatan di sekitar keraton Sumenep) yang rata-rata memiliki kemampuan ekonomi dan bekal pendidikan cukup untuk menjadi pekerja migran reguler dan memiliki pola kehidupan yang mudah diatur dalam struktur organisasi (regulasi migrasi kerja dari PPTKIS) sebagai pengaruh dari budaya Keraton Sumenep.

Untuk pekerja migran yang jauh dari keraton sentris (pelosok desa dan kepulauan) yang jauh dari pengaruh kehidupan keraton, pola reguler

hanya direspons ketika pekerja migran Sumenep baru pertama kali bekerja ke luar negeri (Arab Saudi dan Malaysia), untuk mencoba-coba mendapatkan pengalaman. Apabila kemudian kembali bekerja ke luar negeri, pola migrasi kerja yang mereka pilih adalah pola non-reguler, karena mereka sudah memiliki jalinan relasi dengan majikan pembutuh tenaga kerja di Arab Saudi dan Malaysia. Dari informan yang berbeda diperoleh informasi, bahwa pola migrasi kerja reguler dilakukan karena ada kecenderungan varian sikap pekerja migran Sumenep yang lebih memilih pekerjaan formal (*skilled*)⁸ dibandingkan pekerjaan di sektor privat, yang tidak memerlukan keterampilan khusus dan biasa disediakan untuk pekerja migran non-reguler. Tabel 4 berikut merupakan peta okupansi pekerja migran

Sumenep reguler di Arab Saudi dan Malaysia, sejak tahun 2008 sampai tahun 2014.

Menurut Gumarang (2004: 56), khusus pilihan migrasi kerja reguler tersebut memang disebabkan pengaruh varian sikap penduduk Sumenep, dibandingkan dua kabupaten lainnya di Madura barat (Sampang dan Bangkalan), yang lebih memilih pekerjaan struktural-formal dibandingkan pekerjaan informal. Struktural-formal merupakan bidang pekerjaan yang memiliki administrasi pengelolaan kelembagaan, sedang informal merupakan bidang pekerjaan yang sangat individual, seperti pedagang kecil dan pekerjaan di sektor domestik. sehingga tidak membutuhkan administrasi pengelolaan kelembagaan,

Tabel 4. Peta Okupansi Pekerja Migran Reguler Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia

Tahun	Okupansi Kerja di Arab Saudi		Okupansi Kerja di Malaysia		Total			
	Lk	Pr	Lk	Pr	Lk	Pr		
2008	1. Perusahaan Kain	4	15	1. PRT	5	12	9	26
	2. PRT	5	17	2. Pabrik Konveksi	2	7	7	23
	3. Pelayan Toko	2	2	3. Pelayan Toko	1	8	3	9
	4. Pabrik Sabun	2	4	4. Karyawan Hotel	-	5	2	8
	5. Pelayan Rumah Sakit	1	4	5. Pabrik Onderdil Motor	4	-	5	3
	6. Pertambangan	9	-	6. Pabrik Kembanggula	3	5	7	5
2009	1. Perusahaan Konveksi	3	11	1. Perusahaan Konveksi	3	10	6	21
	2. PRT	5	10	2. PRT	-	14	5	24
	3. Pelayan Toko	1	5	3. Pelayan Toko	1	6	2	11
	4. Rumah Sakit	2	7	4. Karyawan Hotel	4	6	6	13
	5. Pabrik Kerudung Haji	3	8	5. Pabrik Elektronik	4	-	7	8
	6. Pertambangan	2	-	6. Pabrik Alat Listrik	6	-	8	-
2010	1. Pabrik Batako	7	-	1. Perusahaan Kosmetik	2	9	9	9
	2. PRT	4	9	2. PRT	-	8	4	17
	3. Perusahaan Sepatu	5	2	3. Pelayan Toko	1	5	6	7
	4. Rumah Sakit	1	10	4. Karyawan Hotel	3	2	4	12
	5. Pabrik Kertas	2	2	5. Pabrik Elektronik	5	-	7	9
	6. Pertambangan	3	-	6. Pabrik Alat Listrik	8	-	11	-
2011	1. Pabrik Suvenir	4	9	1. Perusahaan Konveksi	1	7	5	16
	2. PRT	5	24	2. PRT	-	9	5	33
	3. Perusahaan Sepatu	6	-	3. Pelayan Toko	3	3	9	3
	4. Rumah Sakit	-	8	4. Karyawan Hotel	2	3	5	11
	5. Pabrik Roti	1	-	5. Pabrik Elektronik	2	-	3	-
	6. Pertambangan	3	-	6. Pabrik Alat Listrik	4	-	7	-
2012	1. Sopir Umum	9	11	1. Perusahaan Konveksi	6	12	15	23
	2. Makanan Kemasan	5	9	2. Pabrik kosmetik	-	10	5	19
	3. Perusahaan Sepatu	7	-	3. Pelayan Toko	2	5	9	5
	4. Rumah Sakit	2	11	4. Karyawan Hotel	4	2	6	13
	5. Pabrik Roti	1	-	5. Pabrik Elektronik	3	-	4	-
	6. Pertambangan	3	-	6. Pabrik Alat Listrik	4	-	7	-
2013	1. Pabrik Suvenir	6	12	1. Perusahaan Konveksi	5	9	11	21
	2. Sopir Umum	13	17	2. Pabrik kosmetik	-	9	13	26
	3. Perusahaan Sepatu	6	-	3. Pelayan Toko	2	8	8	8
	4. Rumah Sakit	2	13	4. Karyawan Hotel	1	4	3	17
	5. Pabrik Roti	3	-	5. Pabrik Elektronik	6	-	9	-
	6. Pertambangan	8	-	6. Pabrik Alat Listrik	5	-	13	-
2014	1. Pelayan Rumah makan	7	11	1. Konstruksi Baja	6	-	13	11
	2. Perusahaan Tenun	7	9	2. Bengkel	5	-	12	9
	3. Karyawan Hotel	11	14	3. Perawat Rumah Sakit	-	13	11	27
	4. Satuan Pengaman	9	-	4. Pabrik Alat Kecantikan	-	11	9	9
	5. Juru Parkir	4	-	5. Perkebunan Buah	4	4	8	8
	6. Operator Leveransir Barang	6	-	6. Pabrik Alat Rumah Tangga	3	2	9	9
	Jumlah	192	254	Jumlah	115	210	307	473

Sumber: Hasil Kompilasi Data SBMS (2014)

Dari peta okupansi pekerja migran reguler dari Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia, tampak bahwa pekerja migran Sumenep tidak lagi tersterio tipe lagi dalam pekerjaan tertentu seperti yang dilakukan oleh generasi pendahulunya, tetapi bekerja dalam berbagai profesi yang tersedia dan mampu dilakukannya. Menurut keterangan beberapa informan mantan pekerja migran, penyerapan pekerja migran Sumenep ke berbagai sektor pekerjaan karena adanya penawaran kerja dari majikan dan intervensi dari PPTKIS yang mengarahkan ke bidang pekerjaan tertentu, ketika dipandang cocok dengan keterampilannya, pekerjaan tersebut kemudian dilakukan. Pekerja migran pola reguler Sumenep tersalur dalam bidang pekerjaan formal yang dikelola dalam kelembagaan dan memiliki skema kerja dan pengupahan yang baku dan jelas. Peta okupansi pekerja migran Sumenep seperti dalam Tabel 3 di atas membuktikan, bahwa hasil penelitian Ismani (1978: 169) tentang sterio tipe profesi pekerja migran Sumenep perlu dikaji ulang, karena sudah tidak lagi dalam profesi terbatas dan regional tetapi mengerjakan berbagai profesi dan berlingkup internasional.

b. Pilihan Pola Non-reguler

Dari hasil penelusuran terhadap beberapa informan, yang terakumulasi dalam hasil FGD-4 diperoleh informasi, bahwa pola migrasi kerja non-reguler dipilih pekerja migran Sumenep yang memiliki bekal pendidikan kurang (SMP minus)⁹ dan kemampuan ekonomi yang tidak mencukupi guna memenuhi syarat administrasi dan biaya pola reguler.¹⁰ Pekerja migran Sumenep yang memilih pola non-reguler bermigrasi kerja tidak melalui agen resmi (PPTKIS) yang mendapat mandat resmi dari pemerintah, tetapi diurus melalui mediasi individual, populer disebut *tekong* yang ternyata biasanya masih saudara, tetangga, atau teman. Pekerja migran Sumenep merespons pola non-reguler karena sangat familiar, prosesnya mudah dan cepat, hanya membutuhkan biaya pembuatan paspor dan visa ke negara tujuan (Arab Saudi atau Malaysia), yang rata-rata biayanya di bawah

Rp 5.000.000,-, bahkan apabila tidak ada uang sama sekali biaya dapat dipinjami lebih dulu oleh *tekong*, dengan kompensasi setelah bekerja selama tiga sampai enam bulan (tergantung hitungan banyak sedikitnya pinjaman), upah kerja diberikan lebih dahulu kepada *tekong* sebagai pelunasan hutang, baru upah kerja selanjutnya dapat dimiliki pekerja migran sendiri setelah hutangnya lunas.

Di samping faktor ekonomi dan pendidikan yang tidak mencukupi bagi pekerja migran Sumenep, terutama yang berasal dari wilayah pelosok desa dan kepulauan, juga ada faktor lain yang menurut Wiyata (2003: 56) memang dipengaruhi oleh faktor sosial-budaya di kalangan masyarakat Madura pada umumnya dan Sumenep pada khususnya, bahwa orang Madura lebih suka berinteraksi dan berurusan dengan sesama Madura (*taretan semma'*) dibandingkan dengan orang dari daerah lain. Dalam menjadi pekerja migran pun, penduduk Sumenep lebih suka bermediasi dengan *tekong* sesama penduduk Sumenep, yang memiliki jalinan premordial, meskipun statusnya kemudian menjadi pekerja migran non-reguler (tidak resmi atau ilegal), yang penting dapat bermigrasi kerja dan bisa bergabung dengan sesama penduduk Sumenep yang lebih dahulu menjadi pekerja migran.

Dari hasil FGD dengan mantan pekerja migran di kantong-kantong pekerja migran Sumenep juga diperoleh pemaknaan, bahwa pekerja migran Sumenep lebih memilih mediator dengan *tekong* karena di samping mereka adalah saudara, tetangga, atau teman sendiri, *tekong* juga dapat memberi gambaran jelas tentang siapa calon majikan, jenis pekerjaan yang akan dilakukan, suasana kerja yang akan dihadapi, dan mempertemukan dengan sesama pekerja migran Sumenep yang lebih dahulu bermigrasi kerja ke Arab Saudi dan Malaysia.

Gambaran jelas tentang majikan, suasana kerja, dan jenis pekerjaan tersebut tidak pernah bisa digambarkan ketika pekerja migran Sumenep memilih pola reguler melalui PPTKIS, karena walaupun ada jaminan formal penempatan dan perlindungan kerja di tempat tujuan,

dilengkapi dengan latihan kerja dan kontrak kerja, tetapi prakteknya mereka tidak memperoleh gambaran jelas tentang majikan, suasana dan jenis pekerjaan, kadang-kadang latihan keterampilan hanya merupakan “stempel formal” yang prakteknya tidak pernah diberikan. Menurut beberapa informan mantan pekerja migran Sumenep, PPTKIS lebih mementingkan pada banyaknya pengiriman pekerja migran ke Arab Saudi dan Malaysia, keharusan dalam bentuk pembekalan keterampilan kerja dan pendampingan sampai ke negara tujuan, terkadang tidak diberikan sehingga menyebabkan pekerja migran pola reguler sulit beradaptasi dengan suasana kerja di negara penerima. Apabila dianalisis dengan AGIL (Parson, 1960: 58), respons negatif di kalangan pekerja migran Sumenep terhadap PPTKIS karena sebagai lembaga yang diberi kepercayaan pemerintah untuk mengelola regulasi TKI tidak menjalankan keharusan fungsional (*functional imperative*) dalam berorganisasi, yang meliputi melakukan adaptasi, menyusun tujuan yang jelas, melakukan integrasi dengan masyarakat yang dilayani, dan meningkatkan kebutuhan laten tentang segala hal yang diinginkan pekerja migran Sumenep, sehingga keberadaannya tidak mendapat respons positif kalangan pekerja migran Sumenep.

Pilihan pola non-reguler membawa konsekuensi pekerja migran Sumenep pergi ke negara tujuan kerja dengan lebih dulu menyamar menjadi “wisatawan”, kemudian secara diam-diam bekerja di tempat majikan pembentuk kerja melalui relasi yang dimediasi oleh *tekong*, atau mandiri bagi yang sudah terbiasa bermigrasi kerja, meskipun pilihan tersebut sebenarnya bertentangan dengan Undang-undang No 39 tahun 2004 (penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia). Namun pelanggaran tersebut tetap bisa dilakukan oleh pekerja migran Sumenep karena mereka telah diurus oleh sindikasi informal antara *tekong* sebagai mediator, majikan sebagai pembentuk jasa kerja, dan pekerja migran sendiri sebagai penyedia jasa kerja. Sindikasi kelembagaan informal antara pekerja migran, *tekong*, majikan tersebut sudah berlangsung

lama sejak sebelum Undang-undang No 39 tahun 2004 dikeluarkan, sehingga respons pekerja migran Sumenep kebanyakan terhadap regulasi pemerintah juga negatif.

Dari hasil penelusuran melalui FGD-5 di negara tujuan kerja (Arab Saudi) dan FGD-6 (di Malaysia) dan observasi dalam komunitas pekerja migran Sumenep, pola non-reguler ternyata realitasnya membawa keuntungan fungsional antara majikan-*tekong*-pekerja migran. Majikan memperoleh tenaga kerja tanpa harus membayar uang komisi jasa mendatangkan pekerja migran karena langsung berhubungan secara informal dengan *tekong* sebagai pemasok tenaga kerja, *tekong* memperoleh “fee” dari memasok tenaga kerja, pekerja migran dapat mengurus proses kerja dengan lebih praktis, murah, mudah, dan dilindungi oleh saudara, tetangga, atau teman sesama komunitas daerah asal yang sudah menjadi mukimin di negara tempat kerja.

Menurut keterangan dari beberapa informan, dalam perkembangannya kemudian, pola non-reguler juga dapat terjadi apabila pekerja migran Sumenep yang semula bekerja melalui pola reguler, kemudian nekat lari dari majikan dan bertahan di Arab Saudi atau Malaysia mencari pekerjaan secara mandiri, atau mereka yang sebenarnya sudah habis masa kontrak kerjanya (*overstayed*) tetapi nekat tidak mau pulang dan bertahan dengan mencari pekerjaan sendiri. Jaringan persaudaraan, ketetanggaan, dan pertemanan dengan sesama pekerja migran Sumenep dan petugas imigrasi selama bekerja di Arab Saudi dan Malaysia yang sudah terjalin baik, memungkinkan pekerja migran Sumenep untuk bertahan (*survived*) meskipun syarat-syarat administrasi mereka sudah tidak berlaku lagi.

Apabila pekerja migran yang *overstayed* tersebut ingin pulang ke Indonesia, mereka tinggal melapor ke KBRI, berpura-pura sebagai pekerja migran yang bermasalah untuk kemudian dibuatkan surat laksana paspor (SLP) sebagai bekal pulang ke Indonesia. Di Arab Saudi, di bawah jembatan layang Al Hambra, pekerja migran Sumenep dapat bergabung dengan komunitas migran dari berbagai daerah di Indonesia,

bahkan dari negara lain sesama asal pekerja migran untuk “menangkapkan diri” agar dideportasi ke Indonesia dengan biaya pemerintah Arab Saudi atau Indonesia. Peta okupansi pekerja migran non-reguler Sumenep terserap dalam bidang pekerjaan privat (domestik) yang sistem pekerjaannya dikelola secara perorangan sehingga hubungan kerjanya bersifat majikan-pekerja, tidak lembaga-pekerja seperti dalam bidang pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja migran Sumenep pola reguler. Namun apapun bidang pekerjaannya dan pola migrasi kerjanya, ketika mereka saling bertemu dalam kesempatan libur kerja, hanya ada satu identitas, yaitu pekerja migran asal Sumenep.

Peta okupansi pekerja migran non-reguler Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia juga menunjukkan adanya perkembangan variasi pekerjaan yang sudah berbeda jauh meninggalkan profesi yang semula dikerjakan ketika pekerja migran Sumenep masih dalam lingkup regional, Indonesia. Dari hasil beberapa wawancara di salah satu kantong pekerja migran Sumenep, Kecamatan Pasongsongan, juga diperoleh pemaknaan bahwa pola non-reguler dipilih pe-

kerja migran Sumenep agar tidak terkekang sistem kontrak kerja dua tahunan sebagaimana melalui pola reguler, sehingga setiap waktu apabila diijinkan majikan, bisa memohon cuti kerja untuk menengok daerah asal. Suatu tradisi pulang yang biasa dilakukan oleh masyarakat Sumenep terutama pada Idul Fitri dan Idul Adha (masa kepulangan haji, *toron haji*, saudara atau tetangga dari Mekkah, Arab Saudi), yang dalam migrasi kerja pola reguler tidak bisa dilakukan karena menjalani kontrak kerja.

Motivasi kebanyakan pekerja migran Sumenep tidak menaati regulasi dari pemerintah tersebut tidak dapat dikategorikan pembangkangan, apabila dibandingkan *civil disobedience*-nya *Thoreau* (dalam Brownlee, 2006: 179) tetapi dilatarbelakangi oleh kondisi pekerja migran Sumenep yang telah lebih dahulu biasa berurusan dengan *tekong* dalam bermigrasi kerja ke Arab Saudi dan Malaysia sebelum Undang-undang No 39 tahun 2004 dikeluarkan, sehingga kehadiran pemerintah melalui regulasi tenaga kerja Indonesia direspons sebagai kebijakan yang mengganggu kenyamanan dan keamanan, ikut campur terhadap pekerja migran Sumenep

Tabel 5. Peta Okupansi Pekerja Migran Non-reguler Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia

Tahun	Okupansi Kerja di Arab Saudi	Lk	Pr	Okupansi Kerja di Malaysia	Lk	Pr	Total	
							Lk	Pr
2008	1. Rumah Tangga	26	107	1. Rumah Tangga	11	142	37	249
	2. Peternakan	23	-	2. Perkebunan	54	19	77	19
	3. Pekerja Sosial Keluarga	7	15	3. Rumah Makan	7	20	14	35
	4. Sopir pribadi	33	-		-	-	33	-
2009	1. Rumah Tangga	28	99	1. Rumah Tangga	19	156	4	302
	2. Peternakan	12	-	2. Perkebunan	95	32	107	32
	3. Pekerja Sosial Keluarga	9	34	3. Rumah Makan	9	20	18	54
	4. Sopir Pribadi	30	-				30	-
2010	1. Rumah Tangga	21	73	1. Rumah Tangga	26	121	142	194
	2. Peternakan	18	-	2. Perkebunan	61	24	79	24
	3. Pekerja Sosial Keluarga	6	34	3. Rumah Makan	8	11	14	45
	4. Sopir Pribadi	38	-				38	-
2011	1. Rumah Tangga	36	139	1. Rumah Tangga	19	126	55	265
	2. Peternakan	26	-	2. Perkebunan	88	53	114	53
	3. Pekerja Sosial Keluarga	11	34	3. Rumah Makan	9	32	20	66
	4. Sopir Pribadi	55	-	4. Konstruksi Bangunan	21	-	76	-
2012	1. Rumah Tangga	19	78	1. Rumah Tangga	19	79	38	157
	2. Peternakan	25	-	2. Perkebunan	72	23	97	23
	3. Pekerja Sosial Keluarga	7	53	3. Konstruksi Bangunan	34	-	41	53
	4. Sopir Pribadi	36	-	4. Industri Rumah Tangga	6	56	42	56
2013	1. Rumah Tangga	31	89	1. Rumah Tangga	13	94	44	133
	2. Peternakan	24	-	2. Perkebunan	71	31	95	31
	3. Pekerja Sosial Keluarga	9	47	3. Konstruksi Bangunan	29	-	38	47
	4. Sopir Pribadi	35	-	4. Industri Rumah Tangga	9	51	44	51
2014	1. Pengawal Anak Sekolah	7	22	1. Perkebunan	43	22	50	44
	2. Pembantu Rumah Tangga	5	31	2. Pekerja rumah Makan	9	19	14	50
	3. Konstruksi Jalan	3	-	3. Pengalangan Ikan	13	7	16	7
	4. Penjaga Kios elektronik	2	11	4. Sopir Pribadi	22	-	24	35
	Jumlah	582	866	Jumlah	767	1.138	1.349	2.028

Sumber: Hasil Kompilasi Data SBMS (2014)

dalam proses memperoleh pekerjaan. Apabila dianalogikan dengan Scott (2009: 178) dalam *the Art of not being Governed*), menjadi pekerja migran melalui mediasi *tekong* meskipun ilegal sudah menjadi “seni” tersendiri bagi masyarakat Sumenep dalam bermigrasi kerja, karena murah, praktis, mudah, tidak banyak persyaratan, bebas karena tidak ada campur tangan peraturan dan lembaga lain (pemerintah), dan tetap dekat dengan komunitas Sumenep di luar negeri, sehingga mereka tidak kesulitan beradaptasi dengan lingkungan kehidupan kerja baru, karena dibimbing sesama orang Sumenep pendahulu (*pioneer migrants*). Orang-orang yang berfungsi sebagai pembimbing dalam beradaptasi dengan kehidupan baru di tempat kerja tersebut tidak ditemukan apabila pekerja migran Sumenep mengikuti regulasi pemerintah (PPTKIS).

Pola migrasi kerja pekerja migran Sumenep berbeda dengan pekerja migran di daerah lain di Indonesia, kalau pekerja migran di daerah lain “tercerabut” komunikasi dengan keluarga di daerah asal selama menjalani pekerjaan di negara lain, pekerja migran Sumenep secara intens tetap berkomunikasi secara fisik dengan keluarga di daerah asal, paling tidak melalui tradisi pulang pada saat Idul Fitri dan Idul Adha (*toron haji*), dan apabila dimungkinkan melalui hubungan telpon seluler. Komunikasi yang tetap dijalin secara intens tersebut sebenarnya “menyanggah” pandangan umum yang menjuluki penduduk Madura, termasuk Sumenep, sebagai masyarakat perantau seperti halnya masyarakat Minang dan Bugis, karena sebenarnya pekerja migran Sumenep bukan perantau melainkan pekerja yang “melanglang buana” dan selalu kembali secara fisik ke daerah asal melalui momen-momen Idul Fitri, Idul Adha, dan hajatan keluarga (Wiyata, 2015).

Hubungan intens pekerja migran Sumenep dengan keluarga di daerah asal tersebut yang juga menyanggah teori Juliette Koning (2004: 354), yang berpendapat bahwa dalam masyarakat migran, peran anggota keluarga dalam struktur keluarga akan berubah seiring dengan absennya salah satu anggota keluarga (ayah, ibu, anak)

selama menjadi pekerja migran. Akan tetapi di kalangan keluarga pekerja migran Sumenep berbeda, struktur dalam keluarga selama ditinggal bermigrasi tidak berubah, karena tetap ada hubungan intens antaranggota keluarga di tempat kerja dan daerah asal, yang sekaligus juga dapat dijadikan alat pengontrol dan penjaga keutuhan struktur keluarga seperti saat-saat sebelum ditinggal bermigrasi.

a. Pilihan Pola Non-reguler Absolut

Di antara dua pola migrasi kerja utama, reguler dan non-reguler, ada pola non-reguler absolut, termanifestasi dalam status pekerja migran yang bekerja di Malaysia (tidak di Arab Saudi). Mereka adalah yang bermigrasi kerja tanpa menggunakan identitas diri, seperti paspor, visa, dan persyaratan administrasi lain yang pada umumnya diperlukan oleh seseorang dalam bekerja di luar negeri. Pekerja migran pola non-reguler absolut dapat dilakukan, khususnya ke negara tujuan Malaysia, karena mereka dapat masuk dengan menyelundup melalui jalan-jalan tikus di sepanjang perbatasan Indonesia-Malaysia, yang membentang antara Kabupaten Sangau, di Provinsi Kalimantan Barat, dan Kabupaten Nunukan di Provinsi Kalimantan Utara.

Jalur perjalanan ke Malaysia melalui pola migrasi kerja non-reguler absolut dapat ditempuh melalui Selat Malaka, yang membatasi Provinsi Sumatera Utara Indonesia dan Negara Bagian Johor Bahru Malaysia, dengan menyeberang melalui pelabuhan gelap di sepanjang pantai Provinsi Sumatera Utara, yang hanya membutuhkan dua jam pelayaran. Pola migrasi kerja non-reguler absolut dapat dilakukan di Malaysia karena Indonesia-Malaysia memiliki perbatasan geografis fisik daratan langsung sehingga pekerja migran dapat menyeberang secara ilegal. Pola non-reguler absolut tidak dapat dilakukan oleh pekerja migran Sumenep ke Arab Saudi karena antara Indonesia-Arab Saudi tidak memiliki perbatasan fisik geografis secara langsung, sehingga tidak mungkin menyelundup ke Arab Saudi karena harus melewati pemeriksaan sangat ketat di

berbagai bandara dan berbagai negara sebelum mencapai negara tujuan, Arab Saudi.

Dari keterangan informan mantan pekerja migran di Malaysia, semua pekerja migran Sumenep non-reguler absolut terserap dalam bidang kerja perkebunan sawit di Malaysia Barat (Johor Bahru) dan Malaysia Timur (Sabah dan Sarawak), karena eksistensi mereka di Malaysia yang tanpa kelengkapan identitas diri secara absolut, sehingga hanya berani berada di tengah belantara perkebunan Malaysia sepanjang waktu sampai kontrak kerjanya habis. Mereka kembali ke Indonesia juga melalui jalur tikus yang sama seperti ketika mereka menyelundup masuk ke Malaysia. Pekerja migran non-reguler absolut dari Sumenep justru lebih disukai majikan di Malaysia, karena di samping upahnya lebih rendah, majikan juga tidak usah membayar “fee” jasa dalam mendatangkan pekerja dari negara lain. Majikan kerja yang merekrut pekerja migran Sumenep non-reguler hanya membayar “fee” kepada *tekong* yang jumlahnya sangat murah, antara 500 sampai 1.000 Ringgit, sedang apabila melalui proses reguler mencapai 8.500 Ringgit di Malaysia dan 8.500 Real di Arab Saudi. Namun dari catatan SBMS, jumlah pekerja migran non-reguler absolut tersebut jumlahnya hanya kecil, tidak lebih lima persen dari keseluruhan pekerja migran Sumenep.

b. Kelembagaan Hubungan Pekerja Migran Sumenep dengan Pihak Terkait

Dari hasil FGD-7 dengan mantan pekerja migran di Kecamatan Guluk-guluk diperoleh informasi, bahwa pilihan pola migrasi keja kemudian membawa konsekuensi bagi kelembagaan (institusionalisasi) hubungan pekerja migran dengan pihak-pihak terkait, terutama dalam proses menjadi pekerja migran, hubungan dengan sesama pekerja migran Sumenep, lembaga pelaksana penempatan dan perlindungan tenaga kerja (PPTKIS), dan tekong sebagai perantara dalam penyaluran kerja, majikan penyedia kerja, dan hubungan dengan pemerintah negara asal dan penerima.

Dalam realitas kelembagaan hubungan pekerja migran (reguler dan non-reguler), hubungan dengan pihak-pihak terkait sebagai yang tersaji dalam Tabel 6 berikut tidak berjalan sesuai dengan harapan. PPTKIS yang seharusnya berfungsi sebagai perekrut dan pelindung pekerja migran, yang seharusnya memberi pembekalan keterampilan, mengatur kontrak kerja, dan mengantar sampai ke tempat kerja, dan melapor ke KBRI tentang keberadaan pekerja migran yang diurusnya, kenyataannya hanya sebagai penyalur saja. Pekerja migran hanya dilepas sampai bandara negara asal, selebihnya pekerja migran yang harus berpandai-pandai mencari agen penyalur di negara penerima. Ketika pekerja migran menghadapi masalah hubungan kerja (gaji tidak dibayar sesuai perjanjian kerja, dianiaya, berkerja melebihi waktu dan tidak mendapat libur) PPTKIS tidak mampu menangani sehingga pekerja migran mengadu ke KBRI. Kehadiran pemerintah yang terepresentasi dalam PPTKIS, dalam memenuhi fungsi penempatan dan perlindungan pekerja migran, menurut hasil FGD yang melibatkan mantan pekerja migran Sumenep, banyak yang tidak berjalan. Dari hasil observasi terhadap eksistensi pekerja migran Sumenep di negara tempat kerja (Arab Saudi dan Malaysia) dan informasi dari mantan pekerja migran Sumenep di daerah asal, dapat disusun bagan tentang dampak eksistensi pekerja migran Sumenep di negara tempat kerja dan daerah asal sebagai yang tersaji dalam Tabel 7 halaman belakang.

Dalam kelembagaan komunitas pekerja migran Sumenep, ternyata ada perbedaan yang mendasar dari dampak eksistensi pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia. Pekerja migran Sumenep di Arab Saudi tidak dapat melakukan kegiatan komunitas secara terbuka karena memang ada larangan bagi semua pekerja dari luar negara untuk berserikat secara terbuka, berarti hak untuk berserikat seperti yang dimaksudkan oleh Cholewinsky (2003: 302) di kalangan pekerja migran Sumenep di Arab Saudi tidak diperoleh. Pekerja migran Sumenep di Malaysia diperbolehkan membentuk komunitas

Tabel 6. Kelembagaan Hubungan Pekerja Migran Sumenep dan Pihak Terkait

Proses dan Hubungan	Pola Migrasi Pekerja Migran Sumenep	
	Reguler Melalui PPTKIS	Non-reguler Melalui <i>Tekong</i>
Proses	Membuat paspor, visa kerja, pendaftaran dan tes keterampilan-pengetahuan oleh PPTKI, KTKLN, latihan kerja, tanda tangan kontrak kerja, membayar asuransi, kemudian berangkat kerja	1. Membuat paspor, visa wisata, dan bekerja ke luar negeri secara ilegal (mandiri) 2. Langsung menyelundup masuk dan bekerja di negara tempat kerja melalui jalur tikus, tanpa paspor dan visa.
Kelembagaan Hubungan dengan Pihak Terkait		
Sesama Pekerja Migran Sumenep di Tempat Kerja	Tidak ada komunikasi, karena langsung masuk dalam pekerjaan dengan jadwal ketat, kecuali kalau mendapat waktu libur.	Ada komunikasi karena berasal dari kaitan keluarga, teman, dan daerah asal. Secara personal mereka saling memantau keberadaannya.
Agen Pengerah Pekerja Migran Negara Asal	Sebagai perekrut, penyalur, pelindung sejak keberangkatan sampai kepulangan ke daerah asal, Sumenep.	Tidak ada, karena hubungannya hanya dengan tekong secara perorangan.
Agen Pengerah di Negara Penerima	Penyalur bagi pembutuh jasa tenaga kerja (lembaga atau perorangan)	Tidak ada, karena karena langsung bertemu majikan pengguna jasa kerja
Pengguna Jasa di Negara Penerima	Lembaga/majikan sebagai penyedia kerja dan upah, pekerja sebagai penyedia tenaga kerja	Hubungan pribadi majikan-pekerja
Pemerintah Negara Asal	Tercatat, tersalurkan, dan terlindungi secara formal oleh pemerintah melalui PPTKIS dan lembaga asuransi	Tidak diketahui, kecuali tercatat sebagai warga Indonesia yang berwisata ke luar negeri, atau secara diam-diam menyelundup ke luar negeri.
Pemerintah Negara Tempat Kerja	Diketahui dan dicatat sebagai pekerja dari luar (migran) dengan identitas diri berupa <i>iqama</i> .	1. Tidak diketahui, kecuali sebagai wisatawan yang sedang berkunjung ke Arab Saudi dan Malaysia 2. Apabila diketahui, ditangkap, dihukum kurungan atau denda, dideportasi.

Sumber: Hasil FGD-7 Sumenep (2014)

secara terbuka, sehingga eksistensi pekerja migran Sumenep di Malaysia dapat mewujudkan kebiasaan ekonomi “mikro” seperti di daerah asal, terutama dalam hal dapat memperoleh makanan khas Sumenep (Nasi Kaldhu), membawa kiai sebagai pencerah rokhani komunitas pekerja migran Sumenep, bahkan dapat merokok dengan rokok khas kesukaan orang Sumenep yang biasanya hanya didapat di Madura.

Di daerah asal Sumenep sendiri, anggota solidaritas buruh migran dapat membentuk lembaga sosial ekonomi dalam memperkuat jalinan pekerja migran, mantan, dan calon generasi migran berikutnya, meskipun tidak semua tercatat dalam SBMS, tetapi sejak 2008-2014 tercatat 778 anggota dalam status aktif

(mengikuti kegiatan lembaga) dan pasif (hanya mencatatkan diri saja. Dari pengamatan terhadap kegiatan mingguan anggota aktif SBMS, keunikan sistem keanggotaan SBMS memakai sistem longgar (*loose*), dalam arti keanggotaan dapat digantikan oleh anggota keluarga (suami/istri atau anak) untuk mewakili anggota, terutama apabila anggota inti absen dari kegiatan, biasanya dikarenakan anggota inti kembali bekerja ke Arab Saudi atau Malaysia. Apabila mengacu pada Sugiyanto (2002: 36), eksistensi SBMS di Kabupaten Sumenep, baik yang bersifat sosial maupun ekonomi, sudah dapat dikategorikan lembaga, karena bagaimana pun sistem keanggotaannya sebuah organisasi memenuhi unsur-unsur yang disebut lembaga, apabila memiliki

Tabel 7. Dampak Eksistensi Pekerja Migran di Tempat Kerja dan Daerah Asal

Dampak	Negara Tempat Kerja	
	Arab Saudi	Malaysia
Kelembagaan Sosial penduduk Sumenep	Komunitas tertutup (saling melindungi, memberi informasi kerja)	1. Komunitas Terbuka (saling melindungi, memberi informasi kerja) 2. Kegiatan keagamaan lingkup terbatas dari Orang Sumenep sendiri
Kelembagaan Ekonomi penduduk Sumenep	Tidak ada	Kegiatan ekonomi lingkup terbatas Penduduk Sumenep (Penjual dan pembeli kebutuhan makan-minum (Nasi Kaldhu, rokok <i>Tumpeng</i> khas Madura)
Dampak	Daerah Asal	
Kelembagaan Sosial penduduk Sumenep	1. Tumbuhnya solidaritas pekerja migran (SBMS), melakukan advokasi bagi yang bermasalah, pemberdayaan pra-pascakerja. 2. Tumbuhnya jaringan sosial dengan lembaga lain dalam penguatan eksistensi SBMS	
Kelembagaan Ekonomi penduduk Sumenep	1. Tumbuhnya wadah bagi pemasaran hasil pertanian 2. Tumbuhnya usaha ekonomi kreatif bersama 3. Tumbuhnya jaringan dengan kelembagaan ekonomi lain	

Sumber: Hasil FGD-7 (2014)

tradisi tertulis berupa catatan administrasi anggota dan kegiatan anggota, memiliki tujuan fungsi dan tata tertib meskipun bersifat longgar, memiliki pola pemikiran yang termanifestasi dalam aktivitas-aktivitas yang jelas, eksis dalam kurun waktu yang lama (tidak sementara), dan memiliki simbol sebagai penanda.

Apabila dianalogikan dengan indikator suatu lembaga menurut Sugiyanto, eksistensi SBMS juga memiliki kategori yang diperlukan bagi eksistensi lembaga, seperti sumberdaya manusia (keanggotaan mantan pekerja migran dan anggota keluarganya), ekonomi (modal iuran dan barang dagangan yang dibawa anggota dalam setiap pertemuan dan komoditas hasil bumi dan produk *home industry*), informasi (yang berkaitan dengan usaha, kondisi kerja dan budaya di negara tujuan), kekuatan dan wewenang (kemampuan melakukan advokasi bagi mantan dan pekerja migran dari Sumenep yang memiliki masalah hubungan kerja), keabsahan (diakui oleh lembaga lain utamanya di antara sindikasi lembaga-lembaga peduli pekerja migran di level nasional dan internasional, dukungan dari pekerja migran, mantan, dan calon dari Sumenep, meluas ke anggota keluarganya); memiliki kepemimpinan; doktrin, yang jelas-jelas bertujuan melakukan advokasi bagi pekerja migran

tanpa mengharapkan keuntungan materi; dan memiliki program dalam bentuk kegiatan sosial (pendidikan dan advokasi terhadap eksistensi pekerja migran, serta program ekonomi berbasis penggunaan uang remitan untuk tujuan ekonomi-produktif). (Sugiyanto, 2002: 82-86).

c. Pulang Membangun Citra Kehidupan Baru

Apabila pada awalnya bermigrasi kerja karena semata-mata dorongan sumberdaya alam dan kondisi infrastruktur Sumenep yang miskin dan tidak memadai (Jonge, 1989: 45), sejak hasil bekerja penduduk Sumenep di luar Madura selalu dikonotasikan dengan kemampuan ekonomi yang meningkat dibandingkan ketika belum bermigrasi, citra penduduk Sumenep yang telah bermigrasi kerja ketika kembali di daerah asal kemudian berubah (naik). Sejalan dengan perjalanan waktu dan perkembangan nilai sosial budaya Sumenep, apabila seseorang mampu bermigrasi keluar Madura, apapun hasilnya, citranya akan menjadi lebih baik dibandingkan hanya bertahan hidup di daerah asal, karena penduduk yang mampu bermigrasi kerja kebanyakan dapat lepas dari status petani miskin dan berlahan sempit, bahkan kepemilikan hartanya meningkat.

Menurut Wiyata (2013), citra tersebut kemudian biasanya ditunjukkan secara eksplisit (*show off*) di tengah masyarakat lingkungannya, yang dalam konteks ini adalah setelah penduduk Sumenep pulang dari bermigrasi kerja. Dari hasil observasi di kantong-kantong pekerja migran Sumenep, citra kehidupan baru setelah menjadi pekerja migran tersebut dapat dibangun melalui tiga basis. Pertama, kepemilikan harta benda rumah tangga modern, seperti rumah bagus, televisi, mubelair, kulkas, kompor gas/listrik, *juice blender*, tempat tidur, video player, sepeda motor, telpon seluler. Kedua, kepemilikan usaha baru setelah kembali ke daerah asal, lepas dari status semula yang rata-rata petani miskin. Pekerja migran Sumenep yang tidak mampu membangun usaha di daerah asal biasanya akan kembali sebagai pekerja migran sampai kondisi fisik memungkinkan untuk tetap bisa menunjukkan dan membiayai kemampuannya memiliki perabotan rumah modern. Ketiga, kemampuan memberi donasi untuk kemanfaatan umum, seperti ikut menyumbang dalam pembangunan masjid, lembaga pendidikan, dan infrastruktur jalan desa. Dari kompilasi data yang tercatat di SBMS, eksistensi pekerja migran Sumenep antara tahun 2008 sampai dengan 2014, melalui donasi sebagian uang remiten dapat diwujudkan dalam tiga jenis fasilitas umum, meliputi tempat ibadah, lembaga pendidikan, dan infrastruktur jalan desa seperti yang tersaji dalam Tabel 8.

Tabel 8. Fasilitas Umum Karya Pekerja Migran

No	Jenis Fasilitas Umum	Satuan
1	Masjid	17 buah
2	Lembaga Pendidikan	3 buah
3	Jalan Desa	17 km

Sumber: Catatan SBMS (2008-2014)

Hal yang membedakan eksistensi pekerja migran Sumenep terdahulu (bersifat regional) dengan yang berlingkup internasional (ke Arab Saudi dan Malaysia) adalah pada aspek pemberian dampak nyata pada pembangunan fasilitas

umum di daerah asal, juga dalam membentuk solidaritas buruh migran Sumenep (SBMS). Kalau semula pekerja migran Sumenep tidak sempat mempedulikan kondisi dan masyarakat daerah asal, pekerja migran Sumenep khususnya yang ke Arab Saudi dan Malaysia mulai mempedulikan kondisi dan masyarakat daerah asal, termanifestasi dalam terbentuknya SBMS yang bergerak dalam kegiatan sosial dan ekonomi.

Kelembagaan solidaritas tersebut dibentuk dari pertimbangan banyaknya kuantitas penduduk Sumenep yang bermigrasi kerja dan membutuhkan forum komunikasi intens antara yang bekerja di luar negeri, masyarakat daerah asal sebagai calon dan mantan migran kerja, dan lembaga lain yang peduli pada eksistensi pekerja migran, baik dari aspek keberdayaan sosial maupun ekonomi. Dalam bidang sosial, SBMS memberi pendidikan keterampilan, pengetahuan tentang kondisi sosial budaya negara tujuan, dan tata cara memenuhi syarat administrasi menjadi pekerja migran bagi calon pekerja migran, agar mereka tidak mengalami keterkejutan, kecanggungan, dan gagap budaya di negara tempat kerja.

SBMS juga memberi pelayanan, perlindungan, dan advokasi bagi pekerja migran Sumenep, bersindikasi dengan lembaga berskala nasional, dan internasional peduli pekerja migran. SBMS juga memberi ruang komunikasi bagi pekerja migran, mantan, dan calon pekerja migran dalam berbagi pengetahuan dan pengalaman. Hasil kegiatan nyata penanganan SBMS di bidang sosial sejak 2008-2014 dapat dideskripsikan dalam Tabel 9.

SBMS yang bergerak dalam kegiatan ekonomi produktif secara berkelompok memiliki kegiatan memfasilitasi alternatif kegiatan ekonomi berbasis potensi lokal, dimulai dengan penyediaan ruang pemasaran hasil bumi sehingga mantan pekerja migran yang kembali bekerja disektor pertanian di daerah asal dapat menjual hasil bumi langsung ke konsumen guna mendapatkan margin keuntungan maksimal dan terbebas dari sistem penjualan hasil bumi secara *ijon* (menjual sebelum masa panen sehingga

Tabel 9. Kasus Penanganan Bidang Sosial SBMS

No	Jenis Permasalahan	Frekuensi	Hasil	
			Teratasi	Tidak Teratasi
1	Gaji tidak dibayar penuh	31	9	33
2	Penganiayaan oleh Majikan	11	8	3
3	Klaim asuransi	17	7	10
4	Hutang-piutang	23	23	16
5	Penipuan menjadi Pekerja Migran	4	3	1
Jumlah Kasus		71	50	63

Sumber: Hasil Kompilasi Penanganan SBMS (2008-2014)

harga sangat rendah). SBMS juga menyalurkan pemasaran usaha ekonomi produktif ke luar Sumenep dan menghubungkan dengan berbagai lembaga berskala nasional dan internasional yang peduli pada usaha mikro.

Semua kegiatan ekonomi SBMS tersebut memiliki tujuan akhir untuk menghambat laju migrasi kerja penduduk Sumenep agar dapat mengubah citra umum bahwa bermigrasi kerja keluar Madura merupakan satu-satunya upaya perubahan citra kehidupan, tetapi bertahan memanfaatkan potensi lokal Sumenep juga merupakan salah satu alternatif dari upaya perubahan citra diri seiring dengan perkembangan Sumenep sebagai daerah yang memiliki berbagai potensi lokal menjanjikan. Mantan pekerja migran Sumenep secara individual yang dapat menggunakan uang hasil kerjanya untuk usaha ekonomi produktif, menurut catatan yang berhasil disusun oleh SBMS, dapat dideskripsikan dalam Tabel 10.

Kategori usaha bersama tumbuh, kembang, dan maju mengacu pada Panduan Umum Usaha Ekonomi-produktif melalui Kelompok Usaha Bersama (Kube) dapat dideskripsikan sebagai berikut. Pertama, kategori tumbuh ditandai dengan memiliki administrasi kegiatan, struktur organisasi, pasaran produk yang masih terbatas, aset terbatas, dan usia yang tidak lebih setahun. Kedua, kategori kembang ditandai dengan administrasi usaha yang lengkap dan konsisten, organisasi yang berfungsi aktif, pemasaran luas (keluar kabupaten/kota), aset permodalan dan usaha kuat dapat membiayai produksi. Ketiga, kategori maju ditandai dengan status badan hukum formal, relasi dengan bank dalam pengelolaan aset usaha, dan pemasaran yang lebih luas keluar provinsi (Istiana Hermawati, 211: 17).

Jenis usaha ekonomi produktif yang dilakukan secara berkelompok oleh mantan pekerja migran Sumenep yang disajikan dalam Tabel 10 dapat dideskripsikan sebagai: Usaha minu-

Tabel 10. Jenis Usaha Mantan Pekerja Migran Sumenep

No	Jenis Usaha	Jalannya Usaha			Jumlah
		Tumbuh	Kembang	Maju	
1	Minuman Siwalan	9	2	-	11
2	Makanan kecil	15	7	9	31
3	Jual beli motor	7	13	2	22
4	Travel	3	-	-	3
5	Kerajinan rumah tangga	18	13	10	41
6	Pertanian	46	47	6	99
7	Toko kelontong	29	36	13	78
8	Toko kebutuhan sehari-hari	21	34	17	72
9	Pembuatan mebel	5	6	-	11
10	Perahu nelayan	3	4	-	7
Jumlah		156	138	57	375

Sumber: Solidaritas Buruh Migran Sumenep (2014)

man Siwalan merupakan pembotolan (*bottleing*) minuman kemasan yang dilakukan bekerja sama dengan lembaga Stafak dari Bogor. Makanan kecil merupakan makanan khas Kabupaten Sumenep dalam bentuk kerupuk. Jual beli motor merupakan usaha menjual dan juga membeli sepeda motor, termasuk tukar tambah sepeda motor bekas. Usaha travel termanifestasikan dalam bentuk persewaan mobil wisata. Kerajinan rumah tangga merupakan pembuatan souvenir, seperti gantungan kunci, cicin, anting-anting yang terbuat dari cangkang kerang dan kayu. Usaha pertanian termanifestasi dalam budidaya tembakau, jagung, melon, timun, sayuran, dan padi. Usaha toko termanifestasi dalam toko kebutuhan sehari-hari dan kelontong. Usaha permebelan merupakan usaha pembuatan meja, kursi, bufet, almari terbuat dari kayu.¹¹

Tingkat kemajuan usaha yang dilakukan oleh mantan pekerja migran Sumenep dapat dideskripsikan sebagai berikut. Pertama, usaha baru mengalami pertumbuhan apabila penjualan hasil usaha baru meliputi lingkungan kecamatan setempat, kuantitas penjualannya juga belum tetap, dan keuntungan dari hasil usahanya belum cukup untuk melanjutkan usahanya secara berkesinambungan. Kedua, usahanya mulai mengalami perkembangan apabila kuantitas penjualannya sudah menetap, mencakup wilayah kabupaten Sumenep setempat, dan hasil keuntungannya sudah dapat untuk menopang kesinambungan usaha. Ketiga, usaha dinilai maju apabila kuantitas penjualannya meningkat dari bulan ke bulan, manjangkau sampai luar daerah Sumenep, bahkan Madura, dengan tingkat keuntungan yang dapat digunakan untuk memperbesar dan mem-

buka cabang usaha. Capaian kegiatan ekonomi kelompok usaha bersama (KUB) SBMS 208-2014 dapat dilihat dalam Tabel 11.

Sejalan dengan mobilitas pekerja migran Sumenep yang tinggi, keunikan keanggotaan pekerja migran Sumenep dalam forum kegiatan sosial dan ekonomi SBMS dapat diwakili oleh anggota keluarganya, terutama apabila anggota sedang berhalangan hadir karena suatu keperluan atau bekerja lagi keluar Madura sebagai pekerja migran, sistem keanggotaan tersebut apabila dianalogikan dengan teori sosiologi (Blau, 1977: 165), dapat dikategorikan sebagai kelembagaan sosial yang masih subjektif (*subjective sosial institution*), walaupun masing-masing anggota memiliki keterikatan emosional yang tinggi.

Seiring dengan perkembangan waktu, Kabupaten Sumenep memang telah berubah menjadi daerah yang potensial untuk berbagai kegiatan usaha. Eksplorasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah Sumenep telah berhasil menemukan sumber daya alam yang sangat prospektif untuk menahan laju migrasi penduduk Sumenep, seperti penemuan tambang minyak dan gas alam (Kepulauan Kengean), penemuan pulau Aang yang memiliki kandungan O₂ nomer dua terbesar di dunia, dan pemanfaatan tiga sungai besar (Kebonagung, Saroko, Tambakagung) menjadi sungai dengan sistem irigasi yang mampu mengairi dan meningkatkan secara signifikan kesuburan tanah pertanian di Kabupaten Sumenep, menjadi kabupaten yang relatif lebih subur dibandingkan tiga kabupaten lainnya di Madura.

Pekerja migran Sumenep terdahulu yang bersifat regional belum pernah mencapai kemampuan untuk membentuk solidaritas buruh

Tabel 11. Capaian Kelompok Usaha Mantan Pekerja Migran Sumenep

No	Kelompok (Desa)	Jenis Usaha (Pokok)	Aset Kekayaan(Rp)	Aset Barang (dari Usaha Ekonomi Kreatif)
1	Gadhu	Kue	70.000.000,-	Alat Pembuat Kue-kue
2	Bragung	Tempe dan tahu	50.000.000,-	Alat Pembuat Tahu/tempe
3	Duddang	Jamu Instan	57.000.000,-	Alat Pembuat Jamu Instan
4	Sekarduluk	Minuman Buah dan Gula Merah	103.000.000,-	Mesin Selep Kelapa; Alat Pembuat Minuman Buah; Mesin Pembuat Gula Merah

Sumber: Hasil Kompilasi Kegiatan SBMS (2014)

migran (SBMS) yang dapat menjalin komunikasi antarpekerja migran Sumenep di luar negeri, antarmantan pekerja migran, dan calon pekerja migran, dan menjalin hubungan dengan lembaga lain dalam memperkuat eksistensi mereka. Capaian eksistensi dalam melakukan kerja sama dengan lembaga lokal, regional, nasional, dan internasional tersebut dapat dilihat dalam Tabel 12.

Secara umum, eksistensi pekerja migran yang tercatat sejak 2008-2014, baik yang sedang maupun mantan, mencapai 4.000 orang (Kantor Wilayah Imigrasi Jawa Timur, 2014), 788 pekerja migran berkomunikasi secara aktif dengan SBMS. Dari hasil observasi di kantong-kantong pekerja migran ternyata memiliki dampak sosial ekonomi yang meliputi berbagai aspek. Pertama, rumah-rumah mewah tanpa penghuni karena ditinggal bermigrasi kerja pemilikinya. Kedua, fenomena rumah yang dihuni oleh jama (Janda Malaysia) atau dumal (Duda Malaysia) karena ditinggal pergi ke Malaysia.¹² Ketiga, anomali harga tanah yang termanifestasikan dalam harga tanah yang dapat lebih mahal di daerah kepulauan dibandingkan dengan harga di ibukota Kabupaten Sumenep, karena pekerja migran lebih suka membeli tanah di kampungnya sendiri, agar

terlihat nyata demi mengubah citra diri mereka, dibandingkan membeli tanah di pusat kota Sumenep yang tidak akan terlihat oleh masyarakat asalnya, meskipun tanah tersebut di pelosok desa atau kepulauan. Keempat, pengeringan sumberdaya manusia potensial keluar Sumenep, karena terlanjur terbentuknya citra bekerja keluar Madura lebih tinggi dibandingkan bekerja di Sumenep, sehingga pertokoan, warung, usaha banyak dikuasai oleh penduduk luar Sumenep dibandingkan dengan yang dikuasai penduduk Sumenep sendiri.

Apabila dianalisis menurut Armour (dalam Vanclay, 2003: 3), dampak sosial dan ekonomi dari eksistensi pekerja migran Sumenep tersebut merupakan dampak sosial positif, karena menemukan moda ekonomi baru, pola pergaulan baru (relasi), keeratn hubungan sosial antarpekerja migran Sumenep, dan dengan lembaga sosial ekonomi dari luar Sumenep, Madura sehingga dapat meningkatkan survivalisasi pekerja migran Sumenep dengan perkembangan kehidupan, meskipun dampak sosial tersebut masih dalam tahap awal pertumbuhan. Dampak sosial negatif dari sederetan indikator menurut Scott (1985: 322; Tainter, 1990: 634; Hirschman, 1970: 11) hanya berupa larinya sumber daya manusia se-

Tabel 12. Capaian Kerjasama SBMS dengan Lembaga Lain

No	Nama Lembaga	Bidang Kerjasama	Level Organisasi
1	ILO	- Pemberdayaan Ekonomi - Penelitian HIV-AIDS	- Internasional
2	Solidaritas Perempuan	- Pendidikan Manajemen Keuangan (Kooperasi) - Advokasi Perempuan - Pendidikan Hak Perempuan Pekerja Migran - Pendidikan Basis (Manajemen Keluarga) - Pendidikan Penguatan Partisipasi Politik Perempuan	- Nasional
3	Cakrawala Timur	- Pendidikan Perempuan dalam Perolehan APBDes	- Nasional
4	Cifas	- Ekonomi Kreatif (Pembuatan Makanan dan Minuman)	- Nasional
5	HWPRT	- Kegiatan Ekonomi Perempuan dengan Modal Bergilir	- Regional
6	Cakram Asia	- Pemahaman dan Penyadaran Bahaya HIV-AIDS di Tempat Kerja dan Daerah Asal	- Internasional
7	SBMI	- Perlindungan Keberangkatan, di Tempat Kerja, Kepulangan, dan Klaim Asuransi	- Nasional
8	<i>We Care Asia</i>	- Pemahaman dan Penyadaran Kekerasan terhadap perempuan	- Internasional
9	Rembug Perempuan	- Keorganisasian Perempuan Perdesaan - Keorganisasian Perempuan Perdesaan	- Regional
10	BPM Anakayah	- Lembaga Keuangan Mikro	- Lokal

Sumber: Hasil Kompilasi Kegiatan SBMS (2014)

mentara waktu ketika penduduk Sumenep sedang bermigrasi, tetapi karena pola migrasi pekerja migran Sumenep tetap menjalin hubungan intens dengan masyarakat daerah asal, larinya SDM tersebut hanya bersifat sementara, bahkan perubahan peran anggota keluarga dalam struktur keluarga pun tidak terjadi, sehingga keutuhan sosial budaya masyarakat Sumenep, khususnya di kalangan pekerja migran, tetap terjaga.

D. Penutup

Hasil kajian empirik pola migrasi kerja pekerja migran Sumenep dapat disimpulkan, bahwa pola migrasi pekerja migran Sumenep, Madura, ke Arab Saudi dan Malaysia, terbagi menjadi tiga kelompok. **Pertama**, mereka yang memilih pola reguler, cenderung dilakukan oleh sedikit penduduk Sumenep yang memiliki bekal pendidikan dan ekonomi cukup untuk memenuhi persyaratan yang diajukan oleh pemerintah melalui Undang-undang No 39 tahun 2004 dan diurus melalui PPTKIS, kebanyakan dilakukan oleh pekerja migran Sumenep dari wilayah kota yang memiliki pengaruh struktur kemasyarakatan keraton, serta mereka memiliki motivasi untuk mencari pengalaman dan membangun relasi dengan majikan kerja di negara tujuan. **Kedua**, pola non-reguler, dilakukan oleh kebanyakan pekerja migran Sumenep, disponsori dan dimaknai positif oleh pekerja migran Sumenep karena dimediasi oleh *tekong* pekerja migran Sumenep pendahulu (*pioneer migrants*), sehingga hubungannya lebih familier (akrab), mudah, murah, cepat, dan praktis, bahkan dapat bergabung dengan komunitas Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia. Pola non-reguler juga tidak harus memiliki bekal pendidikan dan ekonomi cukup seperti kalau melalui regulasi pemerintah, cenderung dilakukan oleh penduduk pelosok daratan dan kepulauan. **Ketiga**, dalam jumlah sedikit, mereka yang memilih jalur non-reguler absolut, yang tidak memiliki bekal cukup atau tidak mau membayar persyaratan administrasi umum masuk ke negara lain (paspor dan visa). Pekerja migran non-reguler absolut hanya ada di Malaysia, masuk melalui jalur penyelundupan

(jalan-jalan *tikus*), dan selama kerja tinggal di tengah belantara perkebunan agar tidak terkena razia petugas imigrasi.

Kedatangan pekerja migran Sumenep dari tahun-ke tahun (2008-2014), baik yang melalui pola reguler maupun non-reguler terakumulasi dalam komunitas pekerja migran tertutup di Arab Saudi dan komunitas terbuka di Malaysia, sehingga dapat menjalin komunikasi intens antar-anggota dan keluarga di daerah asal melalui forum komunitas di negara tujuan dan SBMS di daerah asal, yang dampaknya dapat menumbuhkan lembaga sosial dan ekonomi di daerah asal dalam rangka: membekali pengetahuan dan keterampilan calon pekerja migran; berbagi pengalaman antara mantan dan calon migran; memperkuat eksistensi komunitas pekerja migran Sumenep dalam lingkup internasional melalui pelembagaan hubungan dengan lembaga lain berskala lokal, regional, nasional, dan internasional; dan memfasilitasi alternatif kegiatan ekonomi berbasis potensi lokal dalam menghambat laju migrasi penduduk Sumenep keluar Madura.

Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa faktor penarik (*pull factor*) penduduk Sumenep menjadi pekerja migran di luar negeri, khususnya ke Negara Arab Saudi: Pertama, karena upah kerja yang ditawarkan lebih besar dibandingkan dengan upah kerja pada umumnya di dalam negeri. Kedua, Negara Arab Saudi identik dengan Mekah, tempat suci yang menjadi penyempurnaan rukun Islam yang kelima, agama yang dipeluk oleh hampir semua penduduk Sumenep, sehingga Arab Saudi dan Mekah memiliki makna tersendiri bagi penduduk Sumenep, dapat didatangi sambil bekerja dan berhaji, meskipun angan-angan tersebut banyak yang tidak tercapai, karena selama menjalani kontrak kerja di Arab Saudi, jarang pekerja migran Sumenep diizinkan cuti untuk berhaji.

Faktor penarik (*pull factor*) penduduk Sumenep bermigrasi kerja ke Malaysia: Pertama, Malaysia Timur (Sabah dan Sarawak) sangat dekat dan berbatasan dengan Kalimantan, dan bahasa masyarakatnya mirip dengan bahasa yang digu-

nakan di Indonesia (Melayu), sehingga Malaysia Timur menjadi daerah tujuan migrasi pengganti bagi pekerja migran Sumenep yang semula bekerja di Kalimantan, karena Malaysia Timur sangat berbatasan dengan Kalimantan, sehingga mudah jangkauannya. Penduduk Sumenep yang menjadi pekerja migran ternyata kurang merespons positif regulasi dari pemerintah melalui penerbitan Undang-Undang No 39 tahun 2004 (tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia), mereka lebih merespons pola non-reguler yang dimediasi *tekong*, yang masih saudara, tetangga, atau teman sesama Sumenep.

Sindikasi individual non-formal pekerja migran-tekong-majikan tersebut sudah berlangsung lama sebelum kebijakan regulasi oleh pemerintah terhadap tenaga kerja Indonesia dikeluarkan, sehingga regulasi pemerintah melalui Undang-undang No 39 tahun 2004 dianggap oleh pekerja migran Sumenep sebagai mengganggu kenyamanan proses menjadi pekerja migran yang sebelumnya telah biasa dilakukan oleh pekerja migran Sumenep. Dari pemaknaan subjektif penduduk Sumenep pola reguler prosedurnya berbelit-belit, formal, biaya mahal, membutuhkan waktu lama, dan sulit dipenuhi oleh kondisi rata-rata calon pekerja migran dari Sumenep, bahkan ketika ada pekerja migran Sumenep yang memilih jalur reguler ternyata pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pun belum dapat menjamin kenyamanan penempatan, perlindungan, dan jaminan (asuransi) seperti yang dijanjikan.

Pekerja migran Sumenep cenderung merespons *tekong*, yang ternyata adalah saudara, tetangga, teman sesama Sumenep sebagai perantara dengan majikan pengguna jasa kerja karena lebih menawarkan syarat yang praktis, mudah, biaya rendah, akrab, dan memiliki jalinan emosional karena sesama asal Sumenep, bahkan biaya administrasi dapat lebih dulu dipinjam oleh *tekong*. Dari aspek hubungan informal antarindividu (pekerja migran dan *tekong*) terjadi hubungan sosiologis fungsional, dalam arti hubungan fungsional yang menguntungkan

karena fungsi masing-masing. *Tekong* memperoleh keuntungan karena memediasi pekerja migran Sumenep memperoleh pekerjaan, pekerja migran memperoleh keuntungan karena dapat bermigrasi kerja di Arab Saudi dan Malaysia dengan upah tinggi dan biaya murah, praktis, dan cepat. Majikan pembutuh jasa kerja juga tidak harus membayar komisi (*fee*) yang mahal untuk mendatangkan pekerja migran.

Pekerja migran Sumenep lebih merespons *tekong* karena mampu memberi gambaran tentang sosok majikan tempat kerja, dapat mempertemukan dengan komunitas sesama daerah asal Sumenep, memberi kepercayaan diri karena diurus oleh orang dari lingkungan saudara, tetangga, atau teman sesama penduduk Sumenep (*taretan semma*). Dari sisi majikan pengguna jasa tenaga kerja di negara tujuan, tenaga kerja yang diperoleh dari *tekong* jauh lebih murah biayanya dan dapat memesan kualifikasi secara personal sosok pekerja migran sesuai dengan yang diinginkan, sedang apabila melalui jalur reguler majikan harus membayar komisi (*fee*) yang mahal kepada lembaga (agen) penyedia tenaga kerja, baik di Indonesia maupun di negeri sendiri, bahkan belum tentu pekerja migran yang didapatnya sesuai dengan keinginan.

Refleksi terhadap kajian dan teori terdahulu yang bertitik tolak dari temuan empirik hasil penelitian tentang pola migrasi kerja pekerja migran Sumenep di Arab Saudi dan Malaysia, ternyata hasil penelitian dan teori terdahulu berbeda dibandingkan sekarang, khususnya yang menyangkut pekerja migran dari Sumenep, Madura. Perbedaan tersebut karena adanya perkembangan kondisi yang menyangkut migran Sumenep, yang terintervensi kelembagaan formal (PPTKIS) dan informal (*tekong*), tertarik permintaan pasar kerja, lingkup migrasi yang tidak lagi bersifat regional, dan perbedaan perkembangan varian karakter antarpenduduk di empat kabupaten Madura, khususnya pekerja migran Sumenep dengan dampak eksistensi yang menonjol, terefleksi dalam Bagan 2.

Mengacu pada Bagan 2 dapat diketahui bahwa kondisi pekerja migran Sumenep, se-

Bagan 2. Refleksi Perbedaan Hasil Kajian dan Teori Terdahulu dengan Sekarang

Kajian	Hasil Penelitian Tesis Terdahulu	Perkembangan Kondisi	Hasil Penelitian Tesis Baru (sekarang)
1. Pustaka	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pola migrasi dan Sterio tipe kerja migran Madura terbatas 2. Arah migrasi tegak lurus secara geografis mengikuti pendahulunya 3. Cakupan migrasi: Regional 4. Menyamakan karakter migran Madura (Bangkalan, Sampang, Pamekasan, Sumenep) 5. Migrasi swadaya 6. Varian motivasi terbatas (tekanan daerah asal dan agama) 7. Tidak ada pihak terkait dengan migrasi 8. Survivalisasi kehidupan mengikuti pendahulu 9. Penduduk Sumenep masih terkooptasi dalam entitas masyarakat Madura 10. Tidak membawa dampak sosial ekonomi di daerah asal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rasionalitas pilihan pekerjaan yang menguntungkan, lepas dari tradisi pendahulu. 2. Intervensi kelembagaan formal (PPTKIS) dan informal (<i>tekong</i>) 3. Permintaan pasar kerja 4. Luas migrasi: Internasional 5. Perbedaan varian perkembangan karakter antarempat kabupaten di Madura. 6. Memfokuskan Sumenep sebagai karakter migran yang menonjol. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pola migrasi dan sterio tipe kerja variatif 2. Arah migrasi ke pasar kerja 3. Cakupan migrasi: Internasional, kecenderungan ke Arab Saudi dan Malaysia 4. Membedakan karakter pekerja migran masing-masing kabupaten di Madura 5. Migrasi bermediasi 6. Varian motivasi variatif 7. Banyak pihak terkait (pemerintah negara asal dan tujuan, PPTKIS, tekong, majikan, sesama migran Sumenep di negara tujuan, lembaga peduli migran. 8. Survivalisasi kehidupan di negara tujuan bersifat rasional 9. Penduduk Sumenep merupakan entitas tersendiri. 11. Membawa dampak sosial ekonomi daerah asal
2. Teori	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bermigrasi karena dorongan alam yang miskin 2. Infrastruktur internal terbatas untuk mobilitas 3. Modal sosial penghambat migrasi 4. Migrasi membawa perubahan peran dalam struktur keluarga 5. Penduduk Sumenep tidak berbeda dengan penduduk kabupaten lainnya di Madura. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan populasi mukimin Sumenep di negara tujuan 2. Berbagi keberhasilan dengan sesama daerah asal 3. Penguatan komunitas migran di negara tujuan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bermigrasi karena dorongan alam, konflik sosial, permintaan pasar kerja, ekonomi, peningkatan citra dan penguatan komunitas. 2. Infrastruktur memadai untuk mobilitas bermigrasi 3. Modal sosial justru dibawa ke negara tujuan kerja 4. Migrasi tidak membawa perubahan peran dalam struktur keluarga 5. Masyarakat Sumenep memiliki varian perkembangan karakteristik yang berbeda dibandingkan penduduk kabupaten lainnya di Madura

jalan dengan perkembangan zaman sudah berbeda dibandingkan dengan kondisi migran kerja terdahulu, bahkan teori yang mengungkap tentang timbulnya gejala sosial pekerja migran juga berubah, kadang-kadang memiliki logika terbalik, dibandingkan hasil kajian empirik dan aksioma tentang kemigranan terdahulu. Be-

rangkat dari realitas pola migrasi kerja pekerja migran Sumenep ke Arab Saudi dan Malaysia, hasil penelitian dan teori kepekerjaan migran perlu dikaji ulang dalam lingkup yang tidak hanya terbatas pada Kabupaten Sumenep, tetapi di daerah lain yang memiliki potensi dan permasalahan sama.

Footnotes

- 1) BP3TKI untuk data pekerja migran Sumenep pola reguler, lembaga ke lembaga. Kantor Imigrasi Jawa Timur untuk menghitung penduduk Sumenep yang memohon paspor dan visa wisata, teta pi sebenarnya untuk bekerja secara non-reguler, khususnya penduduk miskin dan berpendidikan rendah yang mengajukan paspor untuk berwisata.
 - 2) Perbandingan jumlah pekerja migran Madura yang bekerja di luar negeri melalui pola reguler dikutip dari data pengiriman pekerja migran asal Madura di BP3TKI Provinsi Jawa Timur, sedang jumlah pekerja migran Madura yang melalui pola non-reguler dihitung dari permohonan paspor (*non-working passport request*) dari orang Madura usia produktif di Kantor Wilayah Imigrasi Jawa Timur. Dari penelusuran empirik, semua permohonan paspor orang Madura yang dilakukan oleh orang dalam usia produktif, perizinannya tidak digunakan untuk bekerja, tetapi pada prakteknya digunakan untuk bekerja di luar negeri.
 - 3) Perspektif humanistik lebih menekankan bukan pada objektivitas analitik-empirik-logik, melainkan menekankan pada sikap empati, pemahaman subjektif pada orang, kelompok, masyarakat yang diteliti, dan sebagai alternatif dalam melakukan konstruksi ilmu pengetahuan dari sisi "orang lain". Rogers (2008: 329) menggunakan istilah penilaian antarsubjek, *intersubjektive verification*. Perspektif humanistik terejawantah dalam penelitian sosiologi dengan metode analisisnya yang tidak mekanistik, teknis, abstrak, tetapi lebih menekankan pada analisis sosial dalam rangka "melakukan pelayanan sosial" melalui deskripsi, demistifikasi teori, dan kritik (Lee, 1978: 62). Plumer (dalam Marshall, 1998: 1) menggariskan empat kriteria sosiologi humanistik: Pertama, menghormati subjektivitas dankreativitas manusia melalui pengungkapan cara seseorang merespons tekanan sosial, dan secara aktif hidup bersama dalam dunia sosial. Kedua, menitikberatkan perhatian pada pengalaman konkret manusia dari hasil percakapan, pengamatan perasaan, dan perbuatan dalam organisasi sosial ekonomi. Ketiga, mengungkap kondisi orang secara akrab, kekeluargaan, dan alami. Keempat, memiliki kesadaran moral dan peran politik dalam menggugah (orang) ke dalam struktur sosial bebas dari penekanan, penindasan, dan ketidakadilan. Ciri penelitian sosiologis humanistik tersebut juga merupakan esensi dari tulisan Berger (1963: 66-93) yang mengemukakan bahwa sosiologi humanistik bukan merupakan pembuktian teori ke alam empirik (empirisasi) melainkan sebuah kajian yang merupakan gabungan dari berbagai disiplin ilmu sejarah, budaya, dan sosiologi sendiri. Dalam konteks penelitian ini perspektif humanistik dilakukan untuk membuat kajian secara empati menurut pemahaman subjektif (dalam konteks ini pekerja migran Sumenep dalam memper-
- tahankan eksistensi kehidupannya sebagai pekerja migran di luar negeri, Arab Saudi dan Malaysia) dan dampaknya bagi kelembagaan sosial dan ekonomi, baik yang tumbuh di negara tempat kerja maupun di daerah asal. Pilihan perspektif metodologi tersebut membawa konsekuensi pada metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu deskriptif-kualitatif. Metode kualitatif adalah pendekatan dalam penelitian yang bertumpu pada (*rely on*) keterampilan peneliti dalam melakukan wawancara dan observasi secara empati untuk mengumpulkan data sesuai dengan tujuan penelitian. Wawancara dalam penelitian kualitatif lazim dilakukan secara tidak terstruktur (*unstructure*) yang dimaksudkan semata-mata untuk memancing cerita dan pengalaman informan tentang masalah tertutup. Observasi dalam penelitian kualitatif juga lazim dilakukan (David Jary dan Julia Jary, 1991: 523).
- 4) Menurut David Jary dan Julia Jary (1991: 531), *informant* adalah orang yang memberi jawaban atau informasi terhadap pertanyaan yang diajukan kepadanya dalam kegiatan penelitian, sedang *key-informant* merupakan orang yang menjadi kunci dalam menginformasikan tentang orang yang memenuhi syarat sebagai informan dalam memberi informasi tentang kebutuhan data sesuai tujuan penelitian (sosial).
 - 5) Teknik pemilihan informan yang semula berasal dari teknik pemilihan sampel (*sampling technique*) dalam penelitian kuantitatif, yang dimulai dari wawancara dengan kelompok (*key informant*) kecil, kemudian *key informant* menunjuk kepada *informant* lain yang dipandang memiliki informasi seperti yang dibutuhkan dalam tujuan penelitian, jumlahnya kemudian membesar seperti bola salju yang menggelinding dari puncak gunung ke bawah, wawancara dengan informan kemudian diakhiri apabila data yang diperoleh sudah komprehensif, sesuai dengan tujuan penelitian (Mantra: 2004: 125).
 - 6) Balai Pelaksana Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonseia (BP3TKI) merupakan lembaga pemerintah di tingkat provinsi yang melayani urusan pekerja migran Indonesia.
 - 7) Menurut Halpern (2007: 3) modal sosial adalah sikap sa-ling berdekatan, berbagi, percaya, tolong-menolong, peduli sesama anggota dalam masyarakat yang dapat memberi kemanfaatan dan keuntungan bersama.
 - 8) Pekerjaan formal adalah yang digaji dengan sistem administrasi yang terskema dan terlembaga (perusahaan atau pabrik), sedang sektor informal adalah jenis pekerjaan yang sistem penggajiannya tidak terskema secara administrasi kelembagaan, tetapi hanya bersifat perorangan dan di sektor domestik atau privat (*non-public sector*).
 - 9) Undang-undang No 39 tahun 2004 pasal 41 mensyaratkan pendidikan minimal bagi pekerja migran SMP.

- ¹⁰⁾ Latar belakang ekonomi penduduk Sumenep pelosok desa dan keperluan yang kebanyakan petani kecil tidak memungkinkan mampu membayar biaya administrasi sebagai yang disyaratkan oleh PPTKIS sebagai agen resmi penempatan pekerja migran reguler)
- ¹¹⁾ Menurut Armour dan Vanclay (2003: 3) berbagai usaha ekonomi baru tersebut merupakan dampak positif dari eksistensi pekerja migran Sumenep.
- ¹²⁾ Sepanjang pengamatan, meskipun seorang suami atau istri yang ditinggal bekerja di Arab Saudi, mereka tetap disebut sebagai Jamal atau Dumal karena bermigrasi kerja sangat identik dengan pergi ke Malaysia.

Pustaka Acuan

- Abdurrahman, 1980, *Selayang Pandang Sejarah Madura*, <http://www.bangkalan-memory.net>.
- Berger, P.L. and Thomas Luckmann, 1966, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Anchor.
- Blau, Peter. 1977. *Inequality and Heterogeneity: A Social Structure of Primitive Social Institution*. New York: Free Press.
- Brownlee, Kimberley. 2006. *The Communicative Aspects of Civil Disobedience and Lawfull Punishment*. Jurnal of Criminal Law and Philosophy. Volume I (2).
- Bryant, Lee. 2013. *Social Patterns*. Essex: Anglo-European School.
- Budi Harsono. 1992. *Metode Penelitian Ethique dan Emique dalam Penelitian Sosial*. Jakarta: Fisip Universitas Indonesia.
- Cholewinski, Ryszard. 2003. *Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment*. Oxford: Clarendon Press.
- Crumlish, Christian and Erin Malone O'Reilly. 2013. *Social Patterns*. Media and Yahoo Press.
- de Jong, G.F. and Gardner, R.W. 1981. *Migration Decision Making*. New York: Pergamon.
- Durkheim, Emile. 1964. *The Division of labour in Society*. New York: Free Press.
- Farjon, I., 1980. *Madura and Surrounding Island: An Annotated Bibliografi*. Netherlands: Koninklijk Instituut voor Tall, Land en Volkenkunde.
- Febby Meilany. 2012. *Analisis Pola Pikir dan Tingkah Laku Pelajar di Era Globalisasi*. Padang: Universitas Negeri Padang.
- Geertz, Clifford. 1977. *Penjaja dan Raja: Perubahan sosial dan Modernisasi Ekonomi di Dua Kota Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Halpern, David. 2007. *Social Capital*. Cambridge: Polity Press.
- Hastijanti, Retno, 2005. *Pengaruh Ritual Carok terhadap Pemukiman Tradisional Madura*. Surabaya: Universitas Kristen Petra.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline to Firms, Organizations, and State*. Havard University Press.
- Ismani, 1978. *Kehidupan Orang Madura di Kota-kota Perantauan*. Yogyakarta: Gadjah Mada.
- Istiana Hermawati. 2011. *Program Kelompok Usaha Bersama*. Yogyakarta: B2P3KS Press.
- Jary, David and Julia Jary. 1991. *Collins Dictionary of Sociology*. Glasgow: Harper Collins Publisher.
- de Jonge, Huub. 1989. *Madura: dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam. Suatu studi Antropologi Ekonomi*. Jakarta: KITLV-LIPI dan Gramedia.
- Killias, Julia. 2010. *Illegal Migration as Resistance: Legality, Morality, and Coercion in Indonesian Domestic Workers Migration to Malaysia*. Journal of Social Science. 897-914.
- Koning, Juliette. 2004. *Generation of Change: Migration, Family Life, and Identity Formation in Javanese Life during the New Order*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Koser, Khalid. 2007. *International Migration: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Lee, Everett. 1992. *Theory of Migration*. Yogyakarta: PPSK-UGM.
- Luckmann, Thomas and Berger, Peter L. 1967. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books-Garden City.
- Mantra, Ida Bagoes. 1995. *Mobilitas Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia* (Makalah Seminar). Yogyakarta: PPSK-UGM.
- Massey, D.S. et al (a). 1993. *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*. Oxford: Population and Development Review.
- Massey, D.S (b). 1998. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of Millenium*. Oxford: Clarendon Press.
- Massey, Douglas (c). 2004. *International Migration: Prospect and Policy in Global Market*. New York: Oxford University Press.
- Meliany, Febby. 2012. *Analisis Pola Pikir dan Tingkah Laku Pelajar*. Padang: Universitas Negeri Padang.
- Muhammad Gumarang, 2004. *Sampit bukan Poso, bukan pula Timor Timur*, Makassar: Yapensi.
- Parson, Talcott. 1960. *A Sociological Approach to the Theory of Organization*. New York: Free Press.
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy: Pengantar dan Praktek Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ritchey, P.N. 1976. *Explanation of Immigration*. Jurnal of Annual Review of Sociology, 2: 363-404.
- Ritzer, George, 1996. *Sociological Theory*. New York: The McGraw-Hill Companies.

- Rifa'I, Mien Ahmad, 2007. *Manusia Madura: Pembawaan, Perilaku, Etos Kerja, Penampilan, dan Pandangan Hidupnya seperti Dicitrakan Peribahasanya*. Yogyakarta: Pilar Media.
- Rogers, Carl (a). 1961. *Communication: Its Blocking and Its Facilitation*. Boston: Houghton Mifflin.
- Scott, James C., 1993. *Resistensi Kaum Tani*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Scott, James. 2009. *The Art of not Being Governed*. Yale: Yale University.
- Sugiyanto, 2002. *Lembaga Sosial*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Tainter, Joseph. 1990. *The Collapse of Complex Societies*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Tukiran, dkk. 2002. *Mobilitas Penduduk Indonesia, Tinjauan Lintas Disiplin*. Yogyakarta: Pusat Studi Kawasan Kepnedudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Turner, Jonathan, 1997. *The Institutional Order*. New York: Longman.
- Uhlenberg, P. 1973. *Non-economy Determinants of Non-migration: Sociological Consideration for Migration Theory*. *Jurnal of Rural Sociology*, 38 (3): 296-311.
- Vanclay, Frank. (2003). *Environmental and Social Impact Assessment for Large Dams*. Australia: Charles Stuart University.
- Wiyata, A. Latief. (2008). *Kajian Antropologi mengenai Budaya Madura*. Madura Explore.
- Weber, Maxmilian. (1968). *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.

Penerapan Kewenangan Diskresi Kepolisian dalam Pemenuhan Hak Anak Berhadapan dengan Hukum

The Application of Police Discretion Authority in Fulfilling Children's Rights Facing against the Law

Endro Winarno,¹ Muhadjir M. Darwin,² Warsito Utomo,³ Supra Wimbarti,⁴

¹Mahasiswa Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM;

²Guru Besar Manajemen Kebijakan, Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM;

³Guru Besar Ilmu Administrasi Negara, Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM;

⁴Dekan dan Staf Pengajar Psikologi Sumber Daya Manusia, Fakultas Psikologi UGM.

Diterima 11 Agustus 2015, direvisi 19 Agustus 2015, disetujui 30 Agustus 2015.

Abstract

Police as a country agent that most strategically as a distinctive direction in children handling in facing laws. This puts the police personnel in a dilemma between the will to be responsive towards site specific needs and that of the will to make sure that they are able to make and carry out the decision correctly based on valid existing policy. This research is trying to reveal police personnel awareness in managing that dilemma, mainly in the context of understanding and tendency of addressing on the principles of protecting children with factors as a ground in making and carrying out discretionary, interpretative, responsive decision in children case investigation. This study applies case study method through observation and interviews to some crime cases investigators that are involving suspected children in Sleman District Police area. This research reveals the understanding towards the principles of protecting children as a ground in addressing the decision making, has eventually not been widely possessed by police investigators. This issue is reflected on the preference domination either on the children protection principles on the handling way or that of its decision making in investigation of children cases. Bureaucratic preference and rule driven that orient to career safety assurance and career development are rational choices that base every decision making. This condition becomes one of the factors that make the low level of competency of Bureau personnels and its low bureaucracy conduciveness on the possibility of applying the police's discretion competency to prioritize the principles of the best interests of the child before involving the society in decision making. The research recommends integral approach in between criminal policy and social defence policy application to support social welfare policy that implicating on the use of criminal law process as the last alternative, because it has subsidiary function, that can be used if other alternatives lack of satesfying result. But if it must be used, it should be oriented to protection, sheltering and public service. On this context, police is able to unite two doctrins through different stress in balance, namely a strong hand of society with a soft hand of society.

Keywords: *Decision making; Police Authority Discretion; Children Rights*

Abstrak

Polisi merupakan agen negara yang sangat strategis penentu arah penanganan anak yang berhadapan dengan hukum. Hal ini memposisikannya pada situasi dilematis antara keinginan responsif terhadap kebutuhan lapangan dengan kepastian untuk dapat membuat dan melaksanakan keputusan berdasarkan kebijakan yang berlaku. Penelitian ini mengungkap produk kesadaran polisi dalam memenej situasi dilematis tersebut, terutama menyangkut pemahaman dan penyikapan beserta faktor-faktor yang mendasari kemampuan membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dalam penyidikan perkara anak. Penelitian ini menerapkan metode Studi Kasus melalui pengamatan dan wawancara terhadap pelaku penyidikan kasus kriminal anak di wilayah kerja Polres Sleman. Pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak sebagai dasar penyikapan dalam pembuatan keputusan ternyata belum dimiliki secara merata oleh penyidik perkara anak. Ikhwal ini tercermin dari dominasi preferensi selain perlindungan anak dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Preferensi birokratis dan *rule driven* yang berorientasi pada keterjaminan keamanan dan kemajuan karir merupakan pilihan rasional dalam setiap pembuatan keputusan. Kenyataan ini mewarnai rendahnya kondusivitas birokrasi terhadap penerapan diskresi bagi *the principle of the best interests of the child* sebelum pelibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan. Penelitian ini merekomendasikan penerapan pendekatan integral antara *criminal policy* dengan *social defence policy* untuk mendukung *social welfare policy* yang berimplikasi hukum acara pidana sebagai alternatif terakhir, yakni digunakan apabila

upaya lain kurang membawa hasil memuaskan. Apabila hukum acara pidana terpaksa digunakan, hendaknya diarahkan pada terciptanya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat. Kepolisian diharapkan mampu memadukan dua doktrin dengan tekanan berbeda secara seimbang, yakni antara *a strong hand of society* dengan *a soft hand of society*.

Kata kunci: Pembuatan Keputusan; Kewenangan Diskresi Kepolisian; Hak Anak

A. Pendahuluan

Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI menunjukkan bahwa hingga akhir tahun 2008 tercatat sebanyak 78.453 anak atau rata-rata hampir 2.400 anak untuk setiap propinsi terlibat dalam tindak kriminal yang membawanya berhadapan dengan aparat penegak hukum. Dari jumlah itu, 35.599 anak (45,3%) telah menjalani sidang dan menerima vonis sebagai Anak Didik Pemasyarakatan yang harus tetap bermukim di lembaga pemasyarakatan, sedang 42.854 anak (54,7%) lainnya tengah menjalani proses penyidikan dan untuk sementara waktu ditiptikan sebagai tahanan, baik di Polres maupun Polsek di berbagai wilayah. Bahkan hingga pertengahan tahun 2011, Komisi Nasional Perlindungan Anak juga mengungkap fakta yang sangat mencengangkan, yakni lebih dari 90% kasus perkara anak yang telah disidik, diakhiri jatuhnya vonis berupa pidana kurungan.

Meuwese, *et al* (2003) dalam penelitiannya di 22 negara mengungkapkan bahwa pada tahun 2002, menurut perkiraan global, setidaknya terdapat Satu Juta anak di seluruh dunia tengah kehilangan kemerdekaan mereka, karena harus mendekam di penjara. Dari Albania, Amerika Serikat, Argentina, Belanda, Bulgaria, Burundi, Kanada, Philippina, Ghana, Indonesia, Inggris, Jerman, Kenya, Kosta Rika, Kyrgyzstan, Mauritius, Pakistan, Palestina, Rumania, Spanyol, Tanzania, dan Ukraina dilaporkan bahwa variasi proporsi jumlah anak yang mendekam di penjara untuk masing-masing negara berkisar antara 0,5% hingga 30% dari populasi penghuni penjara. Pemenjaraan anak di beberapa negara ini merupakan *bad practices* karena merampas hak anak berupa tindak kekerasan dan diskriminasi disaat masa pertumbuhan dan perkembangannya. Kajian ini juga mengungkap, bahwa anak

yang mendekam di penjara harus menjadi korban akut diskriminasi sosial, berupa penolakan masyarakat terhadap hak-hak sosial, ekonomi, politik, dan budaya sipil mereka. Penelitian tersebut merekomendasikan agar setiap negara meningkatkan perhatiannya kepada anak yang berhadapan dengan hukum dan sedapat mungkin menghindarkan mereka dari segala bentuk perampasan kebebasan berupa penahanan dan pemenjaraan.

Himbauan ini direspon beberapa negara, tercermin dari hasil serangkaian penelitian yang dilakukan *United Nations Children's Fund (UNICEF)*, *the Inter-Agency Coordination Panel of Juvenile Justice*, dan *the Inter Parliamentary Union* di Philippina, Swiss, Norwegia, USA, Austria, Nikaragua, dan Inggris (2004); Kamboja (2005); Tajikistan (2006); India, Nepal, Pakistan, Bhutan, Bangladesh, Srilanka, dan Maladewa (2007); Perancis, Inggris, Wales, Belgia, Belanda, Jerman, Norwegia, Swiss, Canada, Argentina, Brazil, Afghanistan, dan Kenya (2008). Sebagian besar negara tersebut telah melakukan reformasi kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum melalui penerapan berbagai bentuk *legal support; alternative sanctions; capacity building and training; public awareness and advocacy*; serta *monitoring and reporting*. Penerapan kebijakan ini menjadi *good practices* karena lebih menjamin terpenuhinya hak-hak anak sekaligus melindungi mereka dari tindak-tindak kekerasan dan diskriminasi, tanpa mengurangi maknanya sebagai penanganan pelaku tindak kriminal.

Kasus kriminal yang melibatkan anak-anak sebagai pelaku merupakan fenomena menarik, mengingat anak adalah individu yang sedang mengalami pertumbuhan dan perkembangan, baik fisik, psikis, maupun sosial. Pertumbuhan dan perkembangan setiap anak mencerminkan

kondisi belum matangnya organisma, baik secara kognitif, emosi, maupun sosial; tidak terkecuali menyangkut struktur intelektual pada diri mereka yang selalu digunakan untuk memahami sesuatu yang dilihat, dirasakan, dan dialami. Anak-anak sebagai pelaku penyimpangan perilaku tetap harus mendapatkan hak-haknya. Perlakuan terhadap anak perlu dibedakan, karena saat itu darah, tubuh, dan jiwa mereka sedang mengalami perkembangan, sehingga yang bersangkutan senantiasa dalam kondisi labil. Semua itu diarahkan untuk mengedepankan prinsip kepentingan terbaik bagi anak.

Kepolisian merupakan institusi formal representasi negara yang pertama kali harus dihadapi anak yang dituduh telah melakukan tindak pidana ketika harus bersentuhan dengan Sistem Peradilan Pidana Anak. Pihak kepolisian berwenang melakukan penyelidikan, penangkapan, penyidikan, dan penahanan, namun *the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules)* yang telah ditetapkan berlaku di Indonesia melalui Keppres Nomor 36 Tahun 1990 menggariskan bahwa pihak kepolisian juga mempunyai kewenangan diskresi untuk meneruskan, tidak meneruskan, atau mengalihkan (*diversion*) perkara pidana anak, agar tersangka anak tidak perlu terampas haknya, baik untuk hidup, tumbuh dan berkembang, mendapat perlindungan, dan berpartisipasi; serta tidak perlu menjalani pengadilan formal. Namun kewenangan ini tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, bahkan dalam peraturan ini juga tidak diketemukan ketentuan yang secara eksplisit mengatur tindakan spesifik serta metode penanganan anak yang berhadapan dengan hukum.

Dalam konteks Pendekatan Berbasis Hak (*Rights Based Approach*), anak yang berhadapan dengan hukum merupakan Pemegang Hak (*Rights Holders*) yang hak-haknya harus dihormati, dilindungi, dan dipenuhi negara beserta agen-agensinya selaku Pelaksana Kewajiban (*Duty Bearers*) (Ljungman, 2004). Polisi merupakan salah satu agen negara pada garda terdepan

(*Street-Level Bureaucrats*) yang berperan sangat strategis sebagai “penentu arah” atas perlakuan terhadap anak yang berhadapan dengan hukum. Kenyataan ini memosisikan polisi pada situasi dilematis antara keinginan untuk responsif terhadap kebutuhan lapangan dengan keinginan untuk memastikan agar dapat membuat dan melaksanakan keputusan secara benar berdasarkan kebijakan yang berlaku.

Mengacu pada pemikiran Lipsky (1980), polisi harus mampu membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner, terkait dengan variasi kebutuhan spesifik lapangan atas dasar pemahaman komprehensif mengenai prinsip-prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum. Bagaimana pemahaman, kemampuan, dan faktor-faktor yang mendasari kemampuan polisi sebagai pelaksana kewajiban pada garda terdepan (*Street-Level Duty Bearers*) dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner terkait penyidikan perkara anak? Kemampuan ini merupakan esensi kebijakan proaktif dalam pemenuhan hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum yang sangat menarik untuk dikaji secara komprehensif melalui suatu bentuk penelitian.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah terungkapnya pemahaman, kemampuan beserta faktor-faktor yang mendasari kemampuan kepolisian dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner terkait penyidikan perkara anak. Untuk mencapai tujuan tersebut, kajian ini menerapkan Studi Kasus terhadap penyidikan perkara anak di wilayah kerja Polres Sleman sebagai salah satu wilayah dengan perkembangan jumlah anak yang berhadapan dengan hukum tertinggi di wilayah kerja Polda Daerah Istimewa Yogyakarta antara tahun 2009 hingga 2013. Kasus tindak kriminal yang dilakukan anak dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni pelanggaran (*abuse*) dan kejahatan (*crime*). Kajian ini fokus pada kejahatan (*crime*) yang lebih membutuhkan pemahaman

polisi mengenai prinsip perlindungan anak dan kemampuan dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dibandingkan dengan penanganan pelanggaran (*abuse*). Penelitian ini menelaah tiga kasus tindak kejahatan anak di wilayah kerja Polres Sleman sebagai *entry point*, antara lain kasus Perampasan, Pemerkosaan, Pembunuhan, dan Pembakaran Siswi SMK YPKK Maguwoharjo; kasus Pemerkosaan Siswi Binaan Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta; dan kasus Pembunuhan Siswi SMP 3 Depok Sleman.

Untuk keperluan pengumpulan dan validasi data ditentukan sejumlah sumber data atau informan, yakni aktor (*stakeholders* atau pejabat pada lembaga pemerintah atau pada kelompok tertentu) yang terlibat langsung dalam proses penyidikan perkara anak, khususnya terkait dengan tiga kasus yang menjadi pokok bahasan dalam kajian ini, antara lain Staf Direktorat Reserse dan Kriminal Polda DIY, Unsur Pimpinan Polres Sleman, Staf Satuan Reserse dan Kriminal Polres Sleman, Kepala Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Polres Sleman, Staf Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Polres Sleman, Kepala Seksi Perlindungan Anak Dinas Sosial DIY, Staf Seksi Perlindungan Anak Dinas Sosial DIY, Mantan Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial Panti Sosial Bina Remaja (PSBR) Dinas Sosial DIY, Pengelola Rumah Sosial Perlindungan Anak Dinas Sosial DIY, Pengelola Lembaga Perlindungan Anak DIY, Pekerja Sosial Pendamping Anak yang Berhadapan dengan Hukum, dan Pengacara Anak yang Berhadapan dengan Hukum, serta Anak yang Berhadapan dengan Hukum.

Untuk mendapatkan informasi komprehensif, dalam pelaksanaan penelitian ini digunakan metode Pengamatan (*Observation*) yang menekankan pada logika penemuan (*logic of discovery*) terhadap apa yang dikatakan oleh seseorang, bagaimana orang tersebut berperilaku, dan berbagai artefak yang digunakan. Obyek yang diamati tidak hanya individu atau seseorang, namun dapat berupa kondisi lingkungan kasus atau kelompok orang yang sedang melakukan kegiatan terkait dengan unit analisis, dan

operasionalisasi suatu peralatan. Studi ini juga menggunakan metode Wawancara Mendalam (*in-depth Interview*) tidak terstruktur untuk menunjang pengamatan, karena lebih mampu menjelajah susunan pikiran informan. Hal ini selaras dengan perspektif *interaksionisme simbolik*, karena memungkinkan informan mendefinisikan dirinya beserta lingkungan, tidak sekadar menjawab pertanyaan peneliti. Pengumpulan data dalam studi ini memanfaatkan *Human Instrument*, yang dalam hal ini peneliti sendiri untuk memenuhi pertimbangan dalam menunjang konsistensi analisis data, di samping untuk menopang kerapatan dalam penginterpretasiannya.

Strategi analisis yang digunakan dalam Studi Kasus ini, mengacu pemikiran Stake (2005) adalah sebagai berikut. Tahap Pertama Pengumpulan Kategori, yakni mencari kumpulan dari contoh data sambil berharap menemukan makna yang relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Data yang terkumpul diinventarisasi dan dikelompokkan untuk menemukan berbagai indikasi khusus berkenaan dengan kausa beserta predisposisi. Tahap Kedua adalah Interpretasi Langsung, yakni pemaknaan terhadap contoh kasus atau penarikan data yang terpisah untuk ditempatkan kembali secara bersama agar lebih bermakna. Data yang telah dikelompokkan kemudian dikaitkan dengan lainnya untuk diinterpretasikan berdasarkan perspektif informan. Tahap Ketiga adalah Pembentukan Pola, yakni pencarian kesepadanan antara dua atau lebih kategori. Sedang tahap Keempat adalah Pengembangan Generalisasi Naturalistik berdasarkan analisis data terhadap kemungkinan penerapan pada sebuah populasi kasus menggunakan pendekatan kualitatif secara induktif, yakni penarikan kesimpulan umum yang didasarkan sejumlah kesimpulan khusus. Penarikan kesimpulan ini dilakukan melalui pendekatan dialogis antara data empirik dengan hasil kajian pustaka. Keabsahan data dijamin melalui upaya verifikasi ekstensif (*check, recheck, dan cross-check*) berupa konfirmasi langsung mengenai

kondisi data yang telah diorganisasikan peneliti kepada sumber data (Triangulasi Informasi).

C. Kemampuan Polisi dalam Penerapan Kewenangan Diskresi dalam Penyidikan Perkara Anak

Kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum merupakan salah satu sub sistem dari sistem kebijakan sosial untuk mencapai kesejahteraan sosial dan perlindungan sosial. Kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum juga merupakan sub sistem dari sistem kebijakan penanggulangan tindak kejahatan dalam mewujudkan perlindungan sosial, demikian menurut Nawawi Arief (2007). Kebijakan penanggulangan tindak kejahatan mengenal dua model penanganan pelaku, yakni Kebijakan Penal dan Kebijakan Non Penal. Kebijakan Penal atau melalui jalur hukum pidana cenderung merugikan anak, karena membekaskan stigma pada anak. Dalam Kebijakan Penal, seorang anak terpaksa harus berhadapan dengan proses yang panjang, mulai dari penyidikan oleh polisi, penuntutan oleh jaksa, penyidikan oleh hakim, hingga penahanan di rumah tahanan. Kondisi tersebut dapat memberikan tekanan, baik fisik maupun mental bagi anak, diantaranya adalah pengalaman kekerasan; perlakuan salah selama dalam proses peradilan, baik bagi pelaku, korban maupun saksi; stigmatisasi bagi pelaku, serta kemungkinan terulangnya perbuatan kriminal oleh pelaku (Kusumaningrum, 2004). Sedangkan Kebijakan Non Penal adalah model kebijakan penanganan pelaku tindak kriminal tanpa melalui jalur hukum pidana (*out of court*). Kebijakan Non Penal dapat berupa penerapan kewenangan diskresi atau diversifikasi. Menurut Graveson, seperti dikutip Kusumaningrum (2004), penerapan diskresi dan diversifikasi telah diakui secara internasional sebagai salah satu cara terbaik dan paling efektif dalam penanganan anak yang berhadapan dengan hukum.

Kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia, yakni Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak yang telah diperbaharui dengan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dianggap tidak ramah anak, karena masih berorientasi pada penyidikan (pasal 26 sampai dengan pasal 29), penangkapan dan penahanan (pasal 30 hingga pasal 40), penuntutan (pasal 41 dan pasal 42), pemeriksaan di sidang pengadilan (pasal 43 hingga pasal 62), serta pemidanaan (pasal 69 hingga pasal 81), kendati mewajibkan penggunaan pendekatan Keadilan Restoratif dan penerapan Diversi sebagai pilihan utama (pasal 5 dan pasal 7). Hal ini menyiratkan bahwa karakter spesifik berupa kerentanan dan kerawanan pada setiap anak pada masa pertumbuhan dan perkembangan mereka belum digunakan secara maksimal sebagai bahan pertimbangan dalam formulasi dan penerapannya.

Mengacu pendapat Lipsky (1980), aparat polisi merupakan salah satu birokrat pelaksana pada garda terdepan (*Street-Level Bureaucrats*) yang bertugas memastikan setiap kebijakan dapat dilaksanakan secara benar. Polisi memiliki peran sangat penting dalam memberikan pelayanan publik, karena mempunyai kesempatan berinteraksi secara langsung dengan warga masyarakat. Tuntutan bagi keberhasilan pelaksanaan tugas mereka membutuhkan kapasitas ganda, yakni kemampuan menafsirkan kebijakan secara benar disertai kemampuan memenuhi kebutuhan spesifik lapangan. Karakteristik tugas yang kental dengan berbagai gaya eksternal ini memerlukan sensitivitas dan fleksibilitas atas berbagai pertimbangan, meliputi belas-kasih, kejujuran, dan keadilan. Sementara kebutuhan lingkungan kerja yang senantiasa berubah disertai tuntutan untuk tetap mempertahankan legitimasi kewenangan yang tersisa, responsif, dan fleksibel mensyaratkan kepemilikan keleluasaan yang memadai untuk membuat dan melaksanakan suatu keputusan.

Aparat kepolisian dalam kapasitasnya sebagai *Street-Level Duty Bearers* harus senantiasa menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum sebagai pemegang hak (*Rights Holders*), kendati telah terbukti melakukan tindak kriminal. Keber-

dayaan aparat polisi selaku *stakeholders* kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia tercermin pada kemampuan dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner atas dasar pemahaman mengenai prinsip-prinsip perlindungan anak. Aparat polisi dihadapkan pada dua pilihan model penanganan pelaku tindak kejahatan, yakni Kebijakan Penal atau Kebijakan Non Penal. Alternatif mana dan bagaimana polisi akan memilihnya dalam penyidikan perkara anak, tentu saja akan didasarkan pada sejumlah konsep dan situasi tertentu sebagai preferensi.

Simon (1947) mengemukakan bahwa keputusan dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yakni Keputusan Terprogram dan Keputusan Tidak Terprogram. Keputusan Terprogram adalah keputusan yang diputuskan secara berulang, sehingga prosedur beserta mekanisme pembuatannya dapat dipersiapkan untuk mencari alternatif pilihan terbaik. Sebaliknya, Keputusan Tidak Terprogram adalah keputusan yang dibuat tidak secara berulang. Anderson (1969) mengemukakan pembuatan keputusan dalam tiga bentuk, antara lain Rasional Komprehensif, Inkremental, dan Pengamatan Campuran (*Mixed-Scanning*). Allison (1971) menawarkan tiga perspektif yang berbeda untuk memahami proses pembuatan keputusan, antara lain *The Rational Actor Model*, *The Organizational Behavior Model*, dan *The Governmental Politics Model*. Sedangkan Parsons (2006) mengategorikan pembuatan keputusan dalam lima pendekatan, antara lain Kekuasaan, Rasionalitas, Pilihan Publik, Institusional, serta Informasional dan Psikologis.

Dalam perspektif lain, Coleman (1990) menyatakan bahwa tindakan individu mengarah kepada suatu tujuan yang ditentukan nilai atau preferensi. Karenanya Coleman melihat manusia adalah *homo economicus*, yakni cenderung memilih tindakan yang mampu memaksimalkan kegunaan atau memuaskan kebutuhan mereka, daripada *homo sosiologicus*, yang berorientasi pada sosialisasi dan keserasian antarindividu. Seorang polisi akan mengarahkan keputusannya pada kebijakan penal atau non penal dalam pe-

nanganan anak yang berhadapan dengan hukum, tergantung kemampuan dari setiap pilihan untuk memaksimalkan kegunaan atau memuaskan kebutuhannya. Kenyataan ini sangat terkait dengan dua pemaksa utama atas tindakan petugas polisi, yakni keterbatasan sumber dan lembaga sosial (Ritzer dan Goodman, 2007). Bagi aparat polisi yang memiliki sumberdaya besar, pencapaian tujuan mungkin akan relatif mudah. Tetapi bagi aparat polisi yang memiliki sumberdaya terbatas, pencapaian tujuan mungkin akan sukar atau mustahil. Seorang polisi mungkin memilih untuk tidak mengejar tujuan yang bernilai sangat tinggi apabila sumberdayanya kurang memadai, atau peluang untuk mencapai tujuan itu dapat mengancam peluang lain untuk mencapai tujuan berikutnya yang lebih bernilai. Pada sisi lain, aparat polisi biasanya juga merasakan tindakannya dikontrol aturan instansinya.

Menurut prinsip *equality before the law*, setiap orang semestinya mendapatkan perlakuan sama di muka hukum, namun berkenaan dengan perkara anak yang mengacu pada prinsip perlindungan anak, tentu kurang bijaksana apabila perlakuan terhadap anak disamakan dengan orang dewasa, karena secara fisik, psikis, dan sosial; kondisi anak relatif lebih labil dibandingkan dengan orang dewasa. Hal ini menunjukkan bahwa UU Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, bahkan UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak sebagai acuan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia dianggap kurang bermanfaat bagi anak sebagai kelompok sasaran. Sementara efektivitas suatu kebijakan tidak terlepas dari nilai atau kemanfaatan kebijakan tersebut disertai dukungan dan keberdayaan *stakeholders* (Dye, 1987). Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimanakah kondisi dukungan dan keberdayaan *stakeholders* kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia?, terutama yang berada pada garda terdepan, yakni kepolisian. Dalam penelitian ini keberdayaan polisi dalam penanganan anak yang berhadapan dengan hukum dikaji melalui *entry point* berupa sejumlah kasus berikut.

1. **Penyidikan Kasus Perampasan, Pemerksaan, Pembunuhan, dan Pembakaran Siswi SMK YPKK Maguwoharjo Depok Sleman**

Berdasarkan keputusan unsur pimpinan Polres Sleman, mengingat kasus ini termasuk jenis kejahatan keras dan kejam yang melibatkan tersangka dewasa, maka tugas penyidikannya diserahkan kepada Unit Kejahatan dengan Kekerasan (Jatanras) di lingkungan Satuan Reserse dan Kriminal Polres Sleman, tidak terkecuali terhadap BG (17 tahun), AR (17 tahun), dan SPR (17 tahun). Sedang Unit PPA Polres Sleman yang telah ditetapkan sebagai *leading sector* dalam pelayanan terhadap kaum perempuan dan anak tidak mendapatkan kewenangan untuk turut menangani kasus yang melibatkan anak di bawah usia 18 tahun sebagai tersangka ini, karena: (a) Unit PPA bukan merupakan unit definitif di lingkungan Polres Sleman. Kenyataan ini dapat diketahui dari tidak terlihatnya Unit PPA dalam struktur organisasi Polres Sleman; tidak memiliki dasar hukum, baik berupa surat keputusan, surat perintah, maupun surat penunjukan secara resmi; dan dipimpin oleh petugas setingkat bintara yang disetarakan dengan perwira karena belum terpenuhinya kebutuhan akan kompetensi sumber daya manusia yang didasarkan menurut kepengkatannya. Ikhwal ini sangat berpengaruh terhadap materi penganggaran terkait dengan tugas pokok dan fungsinya yang selama ini merupakan kelompok kerja dan berkedudukan sebagai salah satu bagian dari Satuan Reserse dan Kriminal Polres Sleman. (b) Unit PPA di lingkungan Polres Sleman belum mempunyai tenaga spesialis, seperti psikolog, psikiater, pendidik, pekerja sosial, dan lain-lain, kecuali harus bekerja sama dengan sejumlah lembaga terkait yang mempunyai kompetensi pada bidang psikologi, sosial, kesehatan, hukum, dan ekonomi; sehingga dianggap belum mampu berdiri sendiri.

Penyidikan terhadap ketujuh tersangka yang ditugaskan kepada Unit Jatanras Polres Sleman dilakukan melalui upaya penangkapan, interogasi, rekonstruksi, dan gelar perkara, tanpa mediasi bagi tersangka, tidak terkecuali bagi mereka yang berusia di bawah 18 tahun. Selama men-

jalani proses penyidikan, ketujuh tersangka ditahan di ruang tahanan Polres Sleman dengan alasan untuk melindungi mereka dari amuk massa. Proses penyidikan ini membuahkan hasil berupa dugaan pelanggaran terhadap Pasal 340 KUHP tentang Pembunuhan Berencana, Pasal 338 KUHP tentang Pembunuhan Tanpa Direncanakan, dan Pasal 82 Undang-Undang Perlindungan Anak tentang Pemaksaan untuk melakukan Tindakan Cabul, serta Pasal 81 tentang Pemaksaan untuk melakukan Persetujuan. Khusus untuk YN ditambahkan dengan pasal 365 tentang Pencurian dengan Kekerasan, sedang untuk teman-teman YN dijerat dengan pasal 480 tentang Penadahan. Keputusan ini mengarah pada penyelesaian kasus melalui penyidangan (Penal) di Pengadilan Negeri Sleman.

Kecenderungan penyikapan (baca: pembuatan keputusan) aparat polisi sejak penentuan pelaksana tugas penyidikan, penentuan pendekatan pelaksanaan penyidikan, hingga penentuan pendekatan penyelesaian perkara anak yang dibuat secara berjenjang mencerminkan diantunya model pembuatan keputusan terprogram (Simon, 1947) secara inkremental (Anderson, 1969) mengatasmamakan pemerintah sebagai aktor utama pembuat keputusan (Allison, 1971) dan melalui pendekatan kekuasaan (Parsons, 2006). Serangkaian keputusan tersebut dibuat menggunakan pendekatan yang relatif tanpa menimbulkan resiko, yakni melanjutkan sesuai arah kebijakan lama melalui pembatasan terhadap pertimbangan berbagai alternatif lain dan mengajukan “keputusan terprogram” yang memiliki tingkat perbedaan relatif kecil dengan kebijakan yang berlaku.

Kecenderungan penyikapan ini diyakini sebagai pilihan tepat karena merupakan tindak lanjut arahan pimpinan sesuai dengan peraturan yang berlaku, kendati tidak tepat bagi anak yang sedang menjalankan “tugas” pertumbuhan dan perkembangan saat memasuki masa sulit dalam siklus kehidupan. Kecenderungan penyikapan ini kental dengan preferensi birokratis dan *rule driven* yang tidak mencerminkan penghormatan, perlindungan, serta pemenuhan hak anak yang

berhadapan dengan hukum sebagai kewajiban *Duty Bearers*. Semestinya sistem beserta proses penanganan anak yang berhadapan dengan hukum harus ramah anak dan mampu meminimalkan munculnya trauma, baik fisik maupun psikologis berupa stigma negatif yang mengganggu resosialisasi anak. Namun keputusan ini merupakan pilihan rasional (Coleman, 1990) bagi aparat kepolisian menyangkut keterjaminan akan keamanan dan kemajuan karir mereka di wilayah kerja Polres Sleman.

2. Penyidikan Kasus Permerkosaan Siswi Binaan Dinas Sosial DIY

Setelah terjadinya pemerkosaan, pada malam itu juga kasus ini dilaporkan oleh penjaga malam kepada pengelola Panti Sosial Bina Remaja (PSBR) Dinas Sosial DIY, yang dalam hal ini WID, Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial. Menurut penuturan WID, yang saat ini menjabat Kepala Seksi Penyuluhan di lingkungan Dinas Sosial DIY, atas persetujuan Kepala PSBR Dinas Sosial DIY dan mengingat pelaku masih berusia di bawah 18 tahun, kasus ini akan diselesaikan secara kekeluargaan dan internal oleh pengelola PSBR. Namun karena pemerkosaan termasuk tindak kejahatan berat, maka dianggap perlu untuk melaporkannya kepada kepolisian, kendati sebatas kepada petugas polisi yang selama ini menjadi instruktur kedisiplinan di panti tersebut. Dengan sigap, malam itu juga petugas polisi tersebut langsung berkoordinasi dengan Polres Sleman, sehingga pada Apel Senin pagi keesokan harinya kasus ini sudah masuk dalam daftar kasus yang harus diselesaikan Polres Sleman dan terpublikasikan di kalangan masyarakat. Dengan demikian harapan semula untuk menyelesaikan kasus ini secara kekeluargaan dan internal di lingkungan PSBR tidak dapat dilakukan.

Unit PPA sebagai satuan kerja yang ditugasi pimpinan Polres Sleman untuk menangani kasus ini mencoba melakukan penyidikan dengan menggunakan pendekatan wawanra yang melibatkan Pekerja Sosial dan Psikolog, tanpa mengenakan atribut polisi. DB mengaku khilaf telah melakukan tindakan itu, karena terdorong

rasa cinta dan ingin memiliki LI. Berdasarkan hasil penyidikan tersebut, Unit PPA Polres Sleman bekerjasama dengan berbagai pihak terkait mencoba melakukan mediasi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui pertemuan antara kedua belah pihak, yakni pelaku beserta keluarganya dengan korban beserta keluarganya. Model penyelesaian kasus ini disebut dengan istilah Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) atau penyelesaian kasus di luar persidangan (Non Penal atau Non Litigasi atau Diversi) melalui upaya penerapan kewenangan Diskresi Kepolisian. Model penyelesaian permasalahan tindak pidana anak ini diarahkan pada pemulihan hubungan seperti keadaan semula.

Keadilan Restoratif itu menghasilkan suatu kesepakatan bahwa korban dan keluarganya menganggap selesai permasalahan itu dengan pengganti berupa uang senilai Rp 7.000.000,- (Tujuh Juta Rupiah). Namun kenyataannya, setelah uang tersebut diterima oleh korban dan keluarganya, mereka bersikeras supaya kasus ini tetap diajukan ke meja hijau. Tuntutan pihak korban dan keluarganya ini memaksa petugas polisi di lingkungan Unit PPA Polres Sleman tetap memproses kasus tersebut untuk disidangkan di pengadilan berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dengan tuntutan hukuman penjara maksimal 15 tahun. Setelah melalui serangkaian persidangan di Pengadilan Negeri Sleman, DB divonis hukuman penjara selama dua tahun dan segera masuk ke Lembaga Pemasyarakatan Cebongan Sleman.

Kecenderungan penyikapan polisi dalam penyidikan kasus pemerkosaan siswi binaan Dinas Sosial DIY, khususnya pembuatan keputusan dalam penentuan pendekatan pelaksanaan penyidikan dan penentuan pendekatan penyelesaian perkara anak mencerminkan dianutnya model pembuatan keputusan tidak terprogram (Simon, 1947). Pembuatan keputusan ini menggunakan pengamatan campuran/*Mixed-Scanning* (Anderson, 1969) oleh unit kerja bagian dari pemerintah nasional berdasarkan pada pemahaman dalam menghadapi suatu perkara (*The Organization Behavior Model* versi Allison, 1971) melalui

pendekatan Informasional dan Psikologis serta pilihan publik (Parsons, 2006) terkait dengan pelibatan masyarakat. Pembuatan keputusan ini relatif beresiko karena menggunakan dasar pertimbangan secara simultan berupa tindak-lanjut kebijakan lama disertai penelaahan relatif sek-sama terhadap berbagai alternatif sesuai kebutuhan spesifik lapangan. Preferensi perlindungan anak sangat mewarnai pembuatan keputusan ini sehingga menjadi dasar pertimbangan rasional (Coleman, 1990) ke arah pemenuhan prinsip kepentingan terbaik bagi anak, kendati relatif rawan terhadap keterjaminan akan keamanan dan kemajuan karir polisi pelaksana penyidik di lingkungan Polres Sleman. Namun pelibatan masyarakat relatif mampu meredam kekhawatiran birokrat (*bureaucratic anxiety*) ini.

Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan terkait penyidikan perkara anak relatif mampu memecahkan permasalahan dilematis antara keinginan untuk responsif terhadap kebutuhan lapangan dengan keinginan untuk memastikan membuat keputusan secara benar berdasarkan peraturan yang berlaku. Hal ini dapat diidentifikasi sebagai “jalan keluar yang aman” bagi aparat polisi selaku *Street-Level Duty Bearers* yang selama ini menghadapi berbagai hambatan dalam menerapkan kewenangan diskresi untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak anak yang berhadapan dengan hukum. Berdasarkan pemikiran Wilson (dalam Dwilaksana, 2008), situasi yang melatarbelakangi penerapan diskresi ini membawa implikasi berupa pergeseran dari *police-invoked law enforcement* (polisi cukup beralasan untuk menerapkan kewenangan diskresi, namun kemungkinannya dimodifikasi kebijakan pimpinan) menjadi *citizen-invoked order maintenance* (diskresi dilakukan, meski kurang disetujui pimpinan), atau setidaknya berada pada situasi *police-invoked order maintenance* (diskresi dan pengendalian pimpinan berjalan seimbang). Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan terkait penyidikan perkara anak juga merupakan suatu bentuk strategi untuk meminimalkan penyimpangan, ketika kondusivitas

birokrasi kepolisian bukan menjadi penghambat bagi penerapan kewenangan diskresi dalam penyidikan perkara anak. Dalam konteks ini, pelibatan masyarakat merupakan suatu bentuk pengawasan bagi terpenuhinya prinsip akuntabilitas ke arah terjaminnya implementasi kebijakan secara benar.

Substansi keputusan penentuan pendekatan pelaksanaan penyidikan yang termanifestasi dalam pendekatan kekeluargaan, tanpa menggunakan unsur pemaksaan, dan tanpa penahanan yang mengarah pada penyelesaian non penal dapat meminimalkan rasa takut pada diri anak. Pendekatan ini juga meminimalkan munculnya trauma, baik fisik maupun psikologis serta stigma negatif yang dapat mengganggu resosialisasi anak. Pendekatan ini memungkinkan tersangka anak tanpa takut, segan, dan malu dapat dengan leluasa memaparkan secara detail kronologi tindak pidana yang diduga telah dilakukan beserta faktor-faktor penyebab dan pendorong yang melatarbelakanginya. Pendekatan ini juga memungkinkan tersangka anak mendapat kesempatan untuk tanpa takut, segan, dan malu menyatakan serta memperoleh pertimbangan atas pendapat-pendapat mereka, terkait dengan masalah hukum yang membelitnya. Penerapan pendekatan ini merefleksikan pemberian penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan pihak negara beserta agennya selaku Pelaksana Kewajiban (*Duty Bearers*) terhadap hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum sebagai Pemegang Hak (*Rights Holders*), kendati harus berakhir di pengadilan dikarenakan tidak mendapatkan rekomendasi berupa kerelaan dari pihak keluarga korban untuk diselesaikan secara non penal.

3. Penyidikan Kasus Pembunuhan Siswi SMP 3 Depok Sleman

Penyidikan kasus ini dibebankan kepada Unit Reserse dan Kriminal Polsek Depok Barat Polres Sleman. Pada hari Selasa 16 Juli 2013, atas fasilitasi Polsek Depok Barat, pembunuhan ini direkonstruksi di Tempat Kejadian Perkara. Dalam pelaksanaan rekonstruksi yang disaksikan ratusan warga Caturtunggal Depok Sle-

man ini sebanyak 59 adegan diperagakan para pelaku. Meski disaksikan banyak orang, proses rekonstruksi dapat berjalan dengan aman dan lancar. Kasatreskrim Polres Sleman AKP Heru Muslimin mengungkapkan bahwa selama menjalani proses penyidikan, para pelaku ditahan di Polsek Sleman.

Kecenderungan penyikapan polisi dalam pelaksanaan penyidikan kasus pembunuhan siswi SMP 3 Depok Sleman yang terwujud dalam bentuk penangkapan, bahkan ketika yang bersangkutan masih berada di sekolah; pemeriksaan hingga larut malam melalui interogasi dan investigasi; rekonstruksi dihadapan ratusan warga masyarakat; disertai penahanan selama proses penyidikan hingga pengajuan ke pengadilan akan membawa dampak kontra-produktif bagi pertumbuhan dan perkembangan mereka, terutama pada saat mereka kembali ke warga masyarakat. Penilaian negatif warga masyarakat akan senantiasa mereka sandang, dan untuk selamanya akan mengganggu kiprah mereka di kalangan masyarakat. Ikhwal ini menunjukkan untuk kesekian kalinya telah terjadi perampasan terhadap hak-hak anak yang dilakukan aparat kepolisian dalam pembuatan keputusan penyelesaian kasus pembunuhan siswi SMP 3 Depok Sleman. Sementara penyelesaian melalui sidang pengadilan akan membuat tersangka anak mengalami trauma untuk kedua kalinya (*second victimitation*) sejak penangkapan, pemeriksaan sampai larut malam melalui interogasi, investigasi, dan pelaksanaan rekonstruksi dihadapan ratusan warga disertai penahanan selama penyidikan, hingga pengajuan ke pengadilan.

Kecenderungan penyikapan aparat kepolisian di lingkungan Unit Reskrim Polsek Depok Barat dalam penyidikan kasus pembunuhan siswi SMP 3 Depok Sleman yang termanifestasi dalam pembuatan keputusan penentuan pendekatan pelaksanaan penyidikan dan penentuan pendekatan penyelesaian perkara anak mencerminkan dianutnya model pembuatan keputusan terprogram (Simon, 1947) secara inkremental (Anderson, 1969) mengatasnamakan pemerintah sebagai aktor utama pembuat keputusan (Allison,

1971) dan menggunakan pendekatan kekuasaan (Parsons, 2006). Keputusan tersebut juga dibuat menggunakan pendekatan yang relatif tanpa menimbulkan resiko yang berarti. Pembuatan keputusan yang kental dengan preferensi birokratis dan *rule driven* ini diyakini menghasilkan keputusan yang terbaik karena sesuai dengan arahan pimpinan sebagai tindak-lanjut peraturan yang berlaku, meski kurang tepat bagi perkara anak yang berhadapan dengan hukum. Namun keputusan ini merupakan pilihan rasional (Coleman, 1990) bagi aparat polisi menyangkut keterjaminan akan keamanan dan kemajuan karir mereka.

C. Faktor yang mendasari Kemampuan Aparat Polisi dalam Penerapan Kewenangan Diskresi dalam Penyidikan Perkara Anak

Diskresi dipahami sebagai suatu bentuk wewenang atau kebebasan yang dimiliki pejabat publik untuk memilih alternatif dalam membuat keputusan didasarkan atas pertimbangannya sendiri dalam lingkup administrasi atau tata kelola pemerintahan. Menurut Lock (1965), Davis (1969), dan Bryner (1997), kewenangan diskresi sebenarnya merupakan respon terhadap ketidakmenentuan perkembangan di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan, seiring dengan dinamika tuntutan publik yang semakin beragam. Pejabat publik dimungkinkan untuk menerapkan diskresi sepanjang tetap berada pada koridor tugas dan tanggungjawab mereka untuk menjawab problem yang berkembang dalam masyarakat. Kewenangan diskresi dapat diterapkan berdasarkan tiga syarat, antara lain demi kepentingan umum, sebatas wilayah kewenangan yang bersangkutan, dan tidak melanggar Asas Umum Pemerintahan yang Baik. (Hardjono, 1997).

Dalam konteks kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum, penerapan kewenangan diskresi diharapkan mampu menjembatani antara norma hukum dengan kemanusiaan. Kewenangan diskresi diharapkan dapat diterapkan kepolisian atas dasar prinsip bahwa

setiap orang, terlebih-lebih anak-anak dapat melakukan pelanggaran yang tidak memerlukan intervensi hukum, melainkan cukup dikembalikan pada asuhan orangtua atau wali mereka. Kewenangan diskresi yang dimiliki kepolisian dapat berupa penghentian penyidikan perkara melalui pembebasan anak atau pengalihan dengan tujuan agar anak tersebut terhindar dari proses hukum (Unicef, 2004). Situasi yang melatarbelakangi penerapan kewenangan diskresi kepolisian, antara lain *police-invoked law enforcement* petugas cukup memiliki alasan untuk melaksanakan diskresi, namun kemungkinannya dimodifikasi kebijakan pimpinan; *citizen-invoked law enforcement* kemungkinan diskresi sangat kecil dilaksanakan, karena inisiatif dari masyarakat; *police-invoked order maintenance*, diskresi dan pengendalian pimpinan berjalan seimbang (*intermediate*), serta *citizen-invoked order maintenance* diskresi perlu diterapkan, meski kurang disetujui pimpinan. (Wilson dalam Dwilaksana, 2008).

Penerapan diskresi dapat dimulai dari tahap penyidikan berupa penyaringan perkara yang dilakukan kepolisian. Pada tingkat penuntutan, jaksa mempunyai wewenang untuk mendeponir suatu perkara didasarkan pada asas oportunitas. Pada tingkat peradilan, hakim dapat memberi vonis bebas, hukuman bersyarat, atau denda, sedangkan pada tingkat masyarakatan dapat berupa pengurangan hukuman atau remisi. Namun *stakeholders*, baik aparat kepolisian, jaksa, maupun hakim masih ragu atau bahkan *enggan* untuk menggunakan wewenang ini. (Prakoso, 2010). Berbagai faktor ditengarai dapat menjadi pemicu keengganan ini, diantaranya rendahnya kesadaran *stakeholders* mengenai pemenuhan hak-hak anak, rendahnya pemahaman mengenai kewenangan diskresi yang dianggap sebagai tindakan ilegal, ketakutan akan munculnya penilaian negatif dari warga masyarakat (Dwilaksana, 2008) atau kekhawatiran birokrat (*bureaucratic anxiety*) terhadap masa depan jenjang karir dan jabatan. (Astuti, 2009). Ikhwal ini merupakan akibat dari ketidakjelasan peraturan tentang diskresi, khususnya terkait dengan anak yang

berhadapan dengan hukum (Prakoso, 2010), atau kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum tidak memberikan ruang yang memadai bagi kemungkinan penerapan kewenangan diskresi, seperti halnya yang digariskan *The Beijing Rules*. (Sofian, 1997; Harkrisnowo, 2010; dan Supeno, 2010).

Dwiyanto, dkk (2008) menengarai tiga penyebab ketidakberfungsian birokrasi dalam menjalankan tugasnya, yakni permasalahan struktur birokrasi, permasalahan budaya dan nilai yang berkembang dalam birokrasi, serta permasalahan lingkungan birokrasi. Pertama, struktur birokrasi di Indonesia menjadi amat tidak kondusif akibat perilakunya yang sangat berlebihan, terutama dari sisi hierarki, spesialisasi, formalisasi hingga pada implementasi kebijakan. Semakin kompleksnya hierarki justru membuat arus informasi, perintah, serta pelaporan menjadi lamban dan distortif. Spesialisasi yang dimaksudkan agar tugas dapat dikerjakan satuan-satuan yang memiliki peran tertentu sehingga tidak *tumpang-tindih*, namun justru menyebabkan birokrasi menjadi terfragmentasi, yakni antar satuan kerja mempunyai tugas sama dengan tujuan berbeda. Demikian halnya dengan formalisasi dan implementasi kebijakan. Kedua, budaya dan nilai yang berkembang tidak bercirikan budaya dan nilai rasional, tetapi lebih berorientasi pada *patron-client*, sehingga perlakuan bawahan kepada atasan cenderung berlebihan dalam mempertunjukkan loyalitas dan pengabdian, kendati harus mengabaikan kepentingan masyarakat. Birokrat menjadi kurang mampu memahami realitas permasalahan masyarakat. Ketiga, lingkungan birokrasi, yakni sosio-politik tidak demokratis, melainkan kekuasaan hanya dimiliki pejabat tinggi yang mampu menentukan nasib para bawahannya. Sistem sosio-ekonomi yang penuh dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang tidak kondusif bagi efektivitas pelaksanaan tugas birokrasi.

Atas dasar uraian tersebut dapat dikemukakan bahwa ketidakmampuan birokrat dalam menerapkan kewenangan diskresi yang seharusnya dapat digunakan untuk meningkatkan respon

dalam memenuhi kebutuhan masyarakat tidak hanya disebabkan rendahnya profesionalisme (Astuti, 2009) dan keterbatasan ruang (Aiken dan Hage, 1966; Miller, 1967; Handler, 1996, Scott, 1997, Sofian, 1997, Prakoso, 2010, Harkrisnowo, 2010, dan Supeno, 2010), namun juga dapat disebabkan kondusivitas struktur, budaya, nilai, dan lingkungan birokrasi (Dwiyanto, dkk, 2008). Dengan demikian kemampuan aparat polisi sebagai *Street-Level Duty Bearers* dalam menerapkan kewenangan diskresi yang dimungkinkan oleh memadainya profesionalisme, keleluasaan, dan kondusivitas struktur, budaya, nilai, serta lingkungan birokrasi diharapkan dapat menunjang keberhasilan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum.

Berdasarkan uraian hasil penelitian dapat diidentifikasi bahwa faktor-faktor yang mendasari kecenderungan penyikapan aparat polisi dalam penyidikan perkara anak yang berhadapan dengan hukum, antara lain adalah kepatuhan terhadap arahan atasan dan peraturan yang berlaku (*rule driven*) serta keterbatasan pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum. Pembuatan keputusan dalam pelaksanaan penyidikan, khususnya pada kasus pembunuhan siswi SMA YPKK dan siswi SMP 3 Depok senantiasa didasarkan secara ketat pada setiap klausula yang termaktub eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tanpa dibarengi dengan penelaahan seksama terhadap berbagai alternatif sesuai kebutuhan spesifik lapangan. Pembuatan sebagian besar keputusan dalam pelaksanaan penyidikan perkara anak cenderung tidak didasari preferensi perlindungan anak, sehingga tidak berbeda dengan pelaksanaan penyidikan perkara pidana yang melibatkan tersangka dewasa. Hal ini mencerminkan rendahnya kemampuan aparat kepolisian dalam menerapkan kewenangan diskresi dan rendahnya kondusivitas birokrasi kepolisian di wilayah kerja Polres Sleman terhadap kemungkinan penerapan kewenangan diskresi

kepolisian sebagai dasar pembuatan keputusan dalam penyidikan perkara anak.

Bagi aparat polisi, penerapan kewenangan diskresi bukan merupakan pilihan yang rasional, karena berkemungkinan untuk tidak sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Penerapan kewenangan diskresi dianggap sebagai tindakan ilegal dan identik dengan ketidakpatuhan kepada arahan dari unsur pimpinan dan peraturan yang berlaku. Anggapan ini menyebabkan aparat polisi merasa tidak yakin dalam menjamin terpenuhinya rasa keadilan, baik bagi pelaku, korban, maupun masyarakat secara umum, apabila diputuskan melalui penerapan kewenangan diskresi. Faktor lain yang diduga menjadi penyebab *keengganan* aparat kepolisian di wilayah kerja Polres Sleman untuk menerapkan kewenangan diskresi, khususnya dalam penyidikan perkara anak adalah kondusivitas birokrasi Polres Sleman. Kajian terhadap serangkaian pembuatan keputusan dalam pelaksanaan penyidikan perkara anak di wilayah kerja Polres Sleman mengungkap relatif rendahnya kondusivitas birokrasi terhadap kemungkinan bagi penerapan kewenangan diskresi, yang tercermin dalam sejumlah aspek berikut.

Aspek struktur birokrasi: Tugas penyidikan perkara anak yang memerlukan pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum dapat diberikan kepada unit kerja selain Unit PPA. Hal ini membawa dampak yang beragam terkait dengan penentuan pendekatan penyidikan dan pendekatan penyelesaian perkara anak. Keberagaman ini akan membawa implikasi beragam juga terhadap penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum. Unit PPA yang telah dianggap sebagai *leading sector* bagi setiap pelayanan kepada kaum perempuan dan anak ternyata bukan merupakan unit definitif di lingkungan kerja Polres Sleman. Hal ini membawa dampak, terutama terkait dengan kemandirian, responsivitas, dan efisiensi pelayanan.

Aspek Budaya: Pembuatan keputusan senantiasa didasarkan pada arahan pimpinan dan

disesuaikan dengan peraturan yang berlaku (*rule driven*). Hal ini menyebabkan kekakuan, kelambanan, dan tidak memberikan peluang bagi munculnya kreativitas aparat polisi. Kondisi ini juga mencerminkan kekurangtanggapan dalam mengidentifikasi variasi kebutuhan spesifik lapangan. Hubungan antara unsur pimpinan dengan unsur pelaksana tugas pokok cenderung berorientasi pada *patron-client* yang mengedepankan loyalitas. Kondisi ini mengurangi kemungkinan bagi aparat polisi pada garda terdepan untuk mempertimbangkan sejumlah opsi lain dalam proses pembuatan keputusan, kendati lebih sesuai untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

D. Penutup

Serangkaian pembuatan keputusan terkait dengan pelaksanaan penyidikan perkara anak yang dilakukan aparat polisi di wilayah kerja Polres Sleman, baik pada jenjang pimpinan, jenjang pelaksana tugas pokok, terlebih-lebih pada jenjang pelaksana penyidikan (*Street-Level Bureaucrats*) dominan diwarnai preferensi birokratis berupa ketaatan kepada arahan pimpinan dan peraturan yang berlaku. Kondisi ini merupakan cerminan rendahnya kemampuan penerapan kewenangan diskresi dan rendahnya kondusivitas birokrasi kepolisian terhadap kemungkinan penerapan kewenangan diskresi kepolisian sebagai dasar pembuatan keputusan dalam penyidikan perkara anak. Namun pemahaman dan komitmen aparat polisi yang bertugas pada Unit PPA Satreskrim Polres Sleman mengenai prinsip perlindungan anak mendorong mereka menambahkan preferensi lain sebagai dasar pembuatan keputusan, kendati harus melalui dukungan pelibatan sejumlah elemen masyarakat yang berkompeten.

Rendahnya kemampuan aparat polisi dalam menerapkan kewenangan diskresi tercermin dari *keengganan* mereka untuk menerapkannya dalam pelaksanaan penyidikan terhadap perkara anak. Sejumlah faktor yang diduga menyebabkan aparat polisi *enggan* menerapkan kewenangan diskresi, antara lain kekhawatiran menyangkut

keterjaminan akan keamanan dan kemajuan karir mereka, keterbatasan pemahaman mengenai prinsip-prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum; keterbatasan pemahaman mengenai hakekat kewenangan diskresi kepolisian; dan kekhawatiran terhadap penilaian warga masyarakat menyangkut ketidakmampuan dalam menjamin terpenuhinya rasa keadilan, baik bagi pelaku, korban, maupun masyarakat secara umum. Faktor lain adalah relatif rendahnya kondusivitas birokrasi Polres Sleman terhadap kemungkinan penerapan kewenangan diskresi kepolisian sebagai dasar pembuatan keputusan dalam penyidikan perkara anak yang tercermin dalam aspek struktur dan budaya birokrasi Polres Sleman.

Kajian ini meneguhkan *thesis* dari kajian terdahulu bahwa pemahaman mengenai substansi permasalahan, pemahaman mengenai hakekat kewenangan diskresi, kekhawatiran terhadap penilaian masyarakat, serta kondusivitas birokrasi merupakan faktor penentu kemampuan birokrat pada garda terdepan dalam menerapkan kewenangan diskresi. Kajian ini juga mengungkap bahwa pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan mampu memecahkan permasalahan klasik-dilematis di kalangan birokrat pada garda terdepan, yakni antara keinginan responsif terhadap kebutuhan lapangan dengan keinginan untuk memastikan membuat keputusan secara benar berdasarkan kebijakan yang berlaku. Dalam konteks ini, pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan mampu membongkar budaya *rule driven* dan hubungan *patron-client* antara atasan dengan bawahan penyebab kekakuan, kelambanan, tidak kreatif, dan kekurangtanggapan dalam mengidentifikasi variasi kebutuhan spesifik lapangan. Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan juga mampu meminimalkan terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam penerapan kewenangan diskresi.

Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan terkait penyidikan perkara anak diharapkan mampu menggeser pola pikir yang mendasari penanganan anak yang ber-

hadapan dengan hukum. Penanganan anak yang berhadapan dengan hukum selayaknya tidak lagi berorientasi pada pembalasan (*revenge*) atas setiap kesalahan yang telah dilakukan. Penanganan anak yang berhadapan dengan hukum perlu mempertimbangkan tujuan yang lebih jauh daripada sekadar pemberian pidana, tidak saja dilihat dari masa lampau, namun juga bagi kepentingan masa depan, baik bagi pihak tersangka, pihak korban, maupun masyarakat secara umum. Penanganan anak yang berhadapan dengan hukum selayaknya diarahkan pada pencegahan (*preventie*), menimbulkan rasa takut (*deterrence*) untuk mengulanginya, dan perubahan atau perbaikan (*reformation*), baik secara yuridis (taat aturan), intelektual (insyaf dari kejahatan) maupun secara moral, seperti yang dikemukakan Feuerbach, *et al* (dalam Abidin, 2005) dan Zevenbergen (dalam Hamzah, 2005).

Pergeseran pola pikir ini dapat berupa penerapan pendekatan integral, yakni memadukan kebijakan penanggulangan tindak kejahatan dengan kebijakan perlindungan sosial untuk mendukung kebijakan kesejahteraan sosial, seperti dikemukakan Sudarto (1983). Implikasi dari keterpaduan ini adalah bahwa dalam penanganan perkara pidana, terutama yang melibatkan anak sebagai tersangka, penggunaan Hukum Acara Pidana seyogyanya diposisikan sebagai alternatif terakhir, karena Hukum Acara Pidana memiliki fungsi subsider, yakni dapat digunakan apabila upaya lainnya kurang membawa hasil yang memuaskan. Namun apabila Hukum Acara Pidana terpaksa digunakan, hendaknya diarahkan pada terciptanya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat. Dalam konteks ini Kepolisian Negara Republik Indonesia diharapkan mampu memadukan dua doktrin kepolisian dengan tekanan yang berbeda secara seimbang, yakni doktrin *a strong hand of society* dan *a soft hand of society*, seperti dikemukakan Raharjo (1998).

Pustaka Acuan

Abidin, Zainal, dkk. (2005). *Pemidanaan, Pidana, dan Tindakan dalam Rancangan KUHP*, Jakarta: ELSAM-

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, The Asian Foundation, dan USAID.

Ancheta, Mae Fe-Templa. (2004). *Understanding Children in Conflict with the Law: Contradictions on Victimization, Survivor Behaviour and The Philippine Justice System, A Study of the Situation of Children in Conflict with the Law in Davao*, Quezon City: Save the Children UK 3/F FSS Building I 89 Scout Castor Street.

Anderson, James E. (1969). *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart, and Winston, 2nd ed.

Arief, Barda N, 2007, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana Prenada Media.

Astuti, Sri Juni Woro. (2009). *Parameter Diskresi Birokratik: Studi Kasus Pemerintah Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo*, dalam Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, Yogyakarta: Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.

Brown, Michael, K. (1988). *Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, California: Russell Sage Foundation.

Detrick, Sharon; Abel, Giles; Berger, Maartje; Delon, Aurore; and Meek, Rosie. (2008). *Violence Against Children in Conflict with the Law, A Study on Indicators and Data Collection in Belgium, England and Wales, France and the Netherlands*, Amsterdam: Defence for Children International - The Netherlands.

Doek, E. Jaap. (2004). *Protecting the rights of Children in Conflict with the Law, Programme and Advocacy Experiences from Member Organisations of the Inter-Agency Coordinating Panel on Juvenile Justice*, Unicef.

Dwilaksana, Chryshnanda. (2008). *Diskresi Birokrasi dalam Proses Penyidikan Kecelakaan Lalu Lintas*, Jakarta: Polisi Republik Indonesia.

Dwiyanto, Agus, dkk. (2008). *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press.

Dye, Thomas, R. (1987). *Understanding Public Policy*, Englewood Clift, N.J: Printice-Hall 2nd ed.

Egger, Sandra. (2005). *Assessment om Children in Conflict with the Law/Child Justice*, Report to UNICEF, Sidney: The Research Institute for Asia and the Pasific (RIAP) University of Sidney.

Hamzah, Andi. (1993). *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia: dari Retribusi ke Reformasi*, Jakarta: Pradnya Paramita.

Hardjono, Philipus M. (1997). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Harkrisnowo. (2010). *Revisi UU Perlindungan Anak Kedepankan Diversi*, Jakarta: Hukumonline.com, 19 Maret 2010.

Hatt, Anne-Catherine; Melo, Eduardo; Ngugi, Lynn, Suvi-laakso, Tanja; Totland, Thea; Van Der Huls, Ing-Britt;

- Vega, Rosana; Zug, Katja. (2008). *Protecting the Rights of Children in Conflict with the Law, Research on Alternatives to the Deprivation of Liberty in Eight Countries*, Geneva: Institut Universitaire Kurt Bosch - University of Fribourg.
- Hill, HC. (2003). *Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform*, Journal of Public Administration Review and Theory, 13 (3).
- Kusumaningrum, Santi, *Penggunaan Diversi untuk Anak yang Berhadapan dengan Hukum dalam Unicef*. (2004). *Perlindungan terhadap Anak yang Berhadapan dengan Hukum*, Manual Pelatihan untuk POLISI. Jakarta.
- Ljungman, Cecilia M., COWI. (2004). *Applying a Rights-Based Approach to Development: Concepts and Principles, Conference Paper: The Winners and Losers from Rights-Based Approaches to Development*.
- Meuwese, Stan. (2003) *Kids Behind Bars, A Study on Children in Conflict with the Law: towards Investing in Prevention, Stopping Incarceration and Meeting International Standards, An International Study on The Situation of Children in Prison with Country Reports from Albania, Argentina, Bulgaria, Burundi, Canada, Costa Rica, Ghana, Germany, Indonesia, Kenya, Kyrgyz Republic, Mauritius, The Netherlands, Palestine, Pakistan, Philippines, Romania, Spain, Tanzania, Ukraine, United Kingdom, United States of America*, Amsterdam: Defence for Children International The Netherlands
- Moestue, Helen. (2008). *Lost in the Justice System, Children in Conflict with the Law in Eastern Europe and Central Asia*, UNICEF.
- Parsons, Wayne. (2006). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Penerjemah Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Prakoso, Abintoro. (2010). *Diskresi Pada Tahap Penyidikan Dalam Upaya Mewujudkan Perlindungan Hukum bagi Anak Nakal*, <http://prasetya.ub.ac.id.html>, 12 Agustus 2010.
- Rahardjo, Satjipto. (1998). *Membangun Polisi Indonesia Baru: Polri dalam Era Pasca-ABRI*, Semarang: Pusat Studi Kepolisian Fakultas Hukum UNDIP
- Ritzer, George dan Goodman Douglas J. (2007). *Teori Sosiologi Modern*, Dialihbahasakan oleh Alimandan, Jakarta: Kencana Prenada Media Group: 4.
- Simon, Herbert. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, Free Press.
- Sofian, Ahmad. (1997). *Dilema Peradilan Anak*, Jakarta: Waspada, 24 Juli 1997.
- Sudarto. (1983). *direformulasi penyusun buku Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru.
- Sugandi. (1981). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Penjelasannya*, Surabaya: Usaha Nasional.
- Supeno, Hadi. (2009). *Perlindungan Hukum Anak*, Jakarta: Perspektif Baru, 5 Oktober 2009.
- Tajikistan Country Statistical Team. (2006). *Children In Conflict With The Law in Tajikistan*, Monee Country Analytical Report, UNICEF Innocenti Research Centre, November 2006.
- Unicef and Inter Parliamentary Union. (2007). *Improving the Protection of Children in Conflict with the Law in South Asia*, Regional Parliamentary Guide No 1.
- Yulandari, Suciati. (2008). *Hubungan antara Egosentrisme dan Kecenderungan Mencari Sensasi dengan Perilaku Agresi*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Peraturan Acuan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang *Pengadilan Anak*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang *Kepolisian Negara RI*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang *Perlindungan Anak*
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 tentang *Sistem Peradilan Pidana Anak*.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 tentang *Pengesahan Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Anak).
- United Nations, 1983, *Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules)* Adopted by General Assembly Resolution 40/33 of 29 November 1983, *A Compilation of International Instruments*, Volume I (First Part) Universal Instruments, New York: United Nations, 1993.

Fungsi Sosial Raskin terhadap Keluarga Miskin

Social Function of "Rice for Poor" on Poor Family

Setyo Sumarno

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial,
Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI
Jln. Dewi Sartika No. 200 Cawang III, Jakarta Timur,
Telp 021-8017146. E-mail: setyosumarno@rocketmail.com.
Diterima 4 Mei 2015, direvisi 30 Juni 2015, disetujui 14 Agustus 2015.

Abstract

The research was conducted to provide certainty "rice for poor" program can provide social protection to the poor. Some of the conditions that must be comply with the objectives of "rice for poor" program were right in target, amount, quality, price, time, and administration, better known as 6 T. The research result showed that they found irregularities such as Bagito case (Shared each other equally), change in unit targets, indicators of poverty, and a lack of valid data, so the indicators of 6 T success yet to be realized. Referring to the problems mentioned above, it was clear that to achieve the 6 T indicators in "rice for poor" program itself still can not be achieved, that was still far to the main objective of social protection that should cover: to prevent and reduce the risk of human experience to avoid severe and prolonged misery; to increase the willingness of vulnerable groups to face and out of poverty, misery and social-economic insecurity; to allow the disadvantaged groups to have a dignified standard of living so that poverty will not be passed on from one generation to another. To achieve the desired objectives needed for improvement in both social protection and distribution of "rice for poor" quota mechanism, data problem, poverty indicators, the efforts to provide social protection to low-income people need to be reformed, especially with the meaning of social protection associated with the quota of rice for the poor, rice quality, delivery mechanisms, the problem of data, and indicators of poverty.

Keywords: *Social Function; Rice for the Poor; Poor Families*

Abstrak

Penelitian dilakukan untuk memberikan kepastian program raskin dapat memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat miskin. Beberapa hal yang harus dipenuhi sesuai dengan tujuan dari program raskin yaitu, tepat sasaran, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga, tepat waktu dan tepat administrasi atau yang lebih dikenal dengan istilah 6 T. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih ditemui adanya penyimpangan seperti kasus bagito (bagi *roto* atau dibagi rata), perubahan satuan unit sasaran, indikator kemiskinan, dan data yang kurang valid, sehingga indikator keberhasilan yang mencakup 6 T (tepat sasaran, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga, tepat waktu dan tepat administrasi) belum dapat terwujud. Mengacu pada persoalan tersebut di atas, jelas bahwa untuk mencapai indikator 6 T dalam program raskin saja belum dapat tercapai, apalagi dikaitkan dengan tujuan utama perlindungan sosial yang di dalamnya mencakup: Mencegah dan mengurangi resiko yang dialami manusia sehingga terhindar dari kesengsaraan yang parah dan berkepanjangan; Meningkatkan kemampuan kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan, kesengsaraan dan ketidakamanan sosial ekonomi; Memungkinkan kelompok-kelompok miskin untuk memiliki standar hidup yang bermartabat sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya. Dengan demikian untuk mencapai tujuan yang diinginkan perlu adanya pembenahan baik pemaknaan dari perlindungan sosial dikaitkan dengan jatah dan quota raskin, mekanisme penyaluran, masalah data, indikator kemiskinan, sehingga upaya untuk memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat berpenghasilan rendah dapat tercapai.

Kata kunci: *Fungsi Sosial; Raskin; Keluarga Miskin*

A. Pendahuluan

Kemiskinan merupakan suatu kondisi ketidakberdayaan atau ketidakberfungsinya individu

dan keluarga dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari (kebutuhan dasar) seperti, sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan dan

tidak mampu mengatasi masalah sosial yang dihadapinya. Kemiskinan juga sangat terkait dengan berbagai latar belakang baik yang ada dari dalam diri masyarakat maupun lingkungannya yang meliputi aspek sosial budaya, sumber daya, kondisi alam dan lain-lain. Kemiskinan di Indonesia setidaknya mempunyai empat dimensi pokok yakni: Kurang kesempatan; rendah kemampuan; kurang jaminan; dan ketidakberdayaan. Dilihat dari empat dimensi dimaksud, penyandang rumah tangga sangat miskin tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok, sosial, dan aktualisasi diri secara layak.

John Friedmann (1979) mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial, yang meliputi: modal produktif atas aset, misalnya, tanah, perumahan, peralatan, kesehatan; sumber keuangan seperti, income dan kredit yang memadai; organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama seperti, koperasi; jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan keterampilan yang memadai; informasi yang digunakan untuk kehidupan. Masalah kemiskinan merupakan faktor penyebab utama timbulnya banyak masalah yang sering dihadapi penduduk, seperti kesehatan dan gizi yang rendah, pendidikan, perumahan dan lingkungan, dan pendapatan serta kesejahteraan. Masalah kemiskinan juga mempunyai dampak negatif terhadap munculnya berbagai perilaku ketunaan dan keterlantaran, seperti gelandangan, pengemis, anak terlantar, anak jalanan, pelacuran, pelecehan seksual, kecacatan, penyalahgunaan napza.

Kemiskinan sangat terkait dengan berbagai latar belakang, baik yang berada dalam diri individu itu sendiri, masyarakat maupun lingkungan sosial, yang meliputi aspek sosial budaya, sumber daya, kondisi alam. Apabila dilihat kemiskinan yang ada di Indonesia, setidaknya mempunyai empat dimensi pokok yakni: kurang kesempatan; rendah kemampuan; kurang jaminan; dan ketidakberdayaan. Kemiskinan juga tidak lepas dari bencana yang sering terjadi dimana-

mana, yang pada akhirnya menambah deretan panjang jumlah penduduk miskin yang ada di Indonesia. Masalah kemiskinan juga menyimpan lebih banyak permasalahan di belakangnya, seperti masalah kebodohan, keterbelakangan, kriminalitas, kesehatan, usia harapan hidup yang rendah hingga penyakit mental dalam berbagai bentuk.

Untuk mengatasi berbagai persoalan, pemerintah meluncurkan berbagai program terkait dengan penanggulangan kemiskinan, salah satunya adalah program beras untuk rumah tangga miskin (raskin). Program Subsidi Beras untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Indonesia dimulai tahun 2002, dan program ini populer dengan nama Raskin, singkatan dari nama Program Beras untuk Rumah Tangga Miskin. Sejak tahun 2002 Raskin dijadikan salah satu program nasional, menjangkau seluruh wilayah, pelaksanaannya melibatkan berbagai instansi lintas sektor, dan seluruh jenjang pemerintahan, dari pusat hingga ke desa atau kelurahan. Pada RPJMN II, 2009-2014, Raskin diposisikan sebagai salah satu program dalam klaster satu dari empat klaster program dalam Master Plan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan Indonesia (MP3KI). Program Raskin, bersama PKH, BOS, BSM, Jamkesmas dan Jampersal dikelompokkan dalam Program Klaster I yang seluruhnya dikategorikan sebagai program perlindungan sosial.

Program Raskin memiliki peran sangat strategis, selain sebagai salah satu bentuk perlindungan sosial, juga menyangkut tanggung jawab negara dalam implementasi hak azasi manusia, ketahanan pangan, pengendalian stabilitas harga, pengendalian inflasi bahkan stabilitas ekonomi nasional (Pedum, 2013). Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras (Pedum Raskin, 2012, 2013, 2014). Sasaran Program Raskin tahun 2013 adalah berkurangnya beban pengeluaran sebanyak 15.530.897 RTS dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/

RTS/bulan atau setara 180 kg/RTS/tahun dengan harga Rp.1.600 per kg netto di Titik Distribusi (Pedum, 2013).

Rumah Tangga Sasaran -Penerima Manfaat (RTS-PM) yang berhak mendapatkan Raskin adalah RTS yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial yang bersumber dari PPLS 2011 BPS dan dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) sebagai dasar penetapan dan sesuai dengan kemampuan anggaran pemerintah (Pedum, 2013:19).

Dalam implementasinya Program Raskin tidak terlepas dari persoalan yang kerap diekspose di media massa, seperti: kesalahan dalam menetapkan RTS; kualitas beras tidak layak; jumlah beras kurang dari pagu yang ditetapkan; beras datang terlambat, tidak tepat waktu; harga tebus lebih mahal dari yang ditetapkan; uang pembayaran terlambat disetor atau bahkan disewengkan. Persoalan terjadi di hampir di semua daerah dan hasil penelitian sejumlah pihak yang dilakukan di banyak daerah juga mengungkapkan persoalan senada. Inti permasalahannya adalah implementasi kebijakan/program raskin belum dapat dilakukan seluruhnya sesuai yang ditetapkan, sehingga efektivitas program ini dinilai belum optimal (Astrida. 2008; Musawa. 2009; Maryana. 2011; Hastuti, Bambang S dan Sulton M. 2012; Jamhari.2012; Warasari. 2013).

Pemerintah sesungguhnya menyadari adanya kendala tersebut dan sudah berupaya melakukan perbaikan, namun hasilnya sampai sejauh ini belum seperti diharapkan. Hasil Susenas tahun 2010 mengungkapkan bahwa raskin diterima oleh semua lapisan (peringkat) rumah tangga, mulai dari peringkat terbawah (Desil 1) sampai rumah tangga pada lapisan (peringkat) teratas (Desil 10). Hasil Susenas tahun 2009 seperti dikutip oleh Bambang Widiyanto (2013) menunjukkan bahwa 50% penduduk Indonesia yang berada pada Desil 7 juga menerima raskin bahkan sekitar 12.5 persen penduduk terkaya juga menerima Raskin. Rata-rata jumlah beras yang diterima rumah tangga penerima manfaat hanya 4 kg. Hasil penelitian Sekretariat TNP2K tahun

2011 yang lalu juga menunjukkan bahwa rata-rata jumlah beras tersebut hanya ada di kisaran 5,75 kg (Menko Kesra, 2012).

Walaupun tidak sedikit persoalan yang dialami dalam pelaksanaan program raskin, tetapi program tersebut tetap memiliki peran penting dalam melindungi masyarakat berpenghasilan rendah dengan program beras murah yang dapat dijangkau oleh masyarakat sasaran program, sehingga program tersebut paling tidak dapat mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Program tersebut sangat strategis sebagai salah satu bentuk perlindungan sosial, sebagai tanggung jawab negara dalam implementasi hak azasi manusia, ketahanan pangan, pengendalian stabilitas harga, pengendalian inflasi bahkan stabilitas ekonomi nasional. Perlindungan sosial juga sebagai upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial (Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 pasal 1). Upaya tersebut dilakukan oleh negara atau masyarakat dalam rangka mengatasi atau menangani atau mencegah resiko sosial dan ekonomi yang terjadi atau mungkin terjadi dalam kehidupan individu, keluarga komunitas masyarakat. Makna yang terkandung di dalam perlindungan sosial mencakup kegiatan antisipasi atas resiko baik yang belum maupun sudah terjadi.

Perlindungan sosial juga merupakan sarana penting untuk meringankan dampak kemiskinan dan kemelaratan yang dihadapi oleh kelompok miskin beserta anak-anak mereka. Namun demikian perlindungan sosial bukan satu-satunya pendekatan dalam strategi penanggulangan kemiskinan (Suharto, 2009: 3). Perlindungan sosial sebagai segala bentuk kebijakan dan intervensi publik yang dilakukan untuk merespons beragam resiko, kerentanan dan kesengsaraan, baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial rumah tangga yang dialami oleh mereka yang hidup dalam kemiskinan. Terdapat tiga tujuan utama yang terkandung di dalam perlindungan sosial: Mencegah dan mengurangi resiko yang dialami manusia sehingga terhindar dari keseng-

saraan yang parah dan berkepanjangan; Meningkatkan kemampuan kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan, kesengsaraan dan ketidakamanan sosial ekonomi; Memungkinkan kelompok-kelompok miskin untuk memiliki standart hidup yang bermartabat sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya.

Program raskin diharapkan dapat menanggulangi masalah kemiskinan dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, rumah tangga keluarga berpenghasilan rendah, sehingga fungsi perlindungan sosial dapat terwujud sesuai indikator program raskin, yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga, tepat waktu dan tepat administrasi (6 T). Sehubungan dengan hal tersebut dipandang penting untuk dilakukan penelitian tentang Fungsi Perlindungan Sosial Program Raskin terhadap Keluarga Miskin, dengan harapan hasil penelitian dapat memberikan kontribusi dalam memberikan alternatif perbaikan kebijakan sehingga program raskin semakin efektif.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Pendekatan: Berdasarkan pertimbangan tujuan penelitian dan heterogenitas RTS-PM dan karakteristik wilayah, penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Hal ini dilakukan dengan asumsi bahwa sebagai manusia, informan atau RTS-PM yang diteliti ini adalah makhluk yang aktif, mempunyai kebebasan, kemauan, dan perilakunya hanya dapat dipahami dalam konteks budaya dan kebutuhannya, dan perilakunya tidak semata-mata didasarkan pada hukum sebab akibat. Data yang dikumpulkan bersifat deskriptif, sehingga pengumpulan data terbaik adalah dengan observasi, wawancara tidak terstruktur, dan analisis dokumen yang terkait dengan implementasi Kebijakan Subsidi Beras Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Lokasi Penelitian: dipilih pada provinsi yang menjadi lokasi implementasi Kebijakan Subsidi Beras Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Mengingat berbagai keterbatasan, wilayah penelitian ini dibatasi pada dua provinsi.

Pemilihan dilakukan dengan mempertimbangkan keterwakilan provinsi dengan populasi Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat/RTS-PM yang tinggi di Pulau Jawa) dan yang relatif rendah di luar Pulau Jawa. Provinsi terpilih adalah Jawa Tengah dan Kepulauan Riau. Pada masing-masing provinsi dipilih satu kelurahan yang terletak di kota provinsi atau kabupaten yang mudah dijangkau. Pemilihan kelurahan dilakukan dengan cara diundi. Melalui cara tersebut kemudian diperoleh potret implementasi kebijakan yang mencerminkan kondisi umum implementasi kebijakan di kelurahan lain.

Sumber Data: Data dikumpulkan dari informan dan dokumen terkait. Informan penelitian ini meliputi dua kelompok. Pertama RTS-PM, kedua pengelola program. RTS-PM dimaksud sebagai rumah tangga kasus, tempat dilakukan studi mendalam fungsi perlindungan sosial Program Subsidi Beras. Di masing-masing kelurahan, lokasi penelitian diambil sebanyak sekitar 10 RTS-PM. Pemilihan RTS-PM tidak dilakukan secara acak tetapi justru dipilih mengikuti kriteria tertentu, yaitu sudah menjadi peserta program minimal selama lima tahun, dimaksudkan agar yang bersangkutan lebih mengetahui manfaat dan kendala implementasi kebijakan yang dirasakan. Pengelola program yang dimaksud adalah pejabat pemerintah dari berbagai instansi yang tergabung dalam Tim Koordinasi Raskin pada semua level pemerintahan, mulai dari Pusat, Provinsi, Kabupaten, Kecamatan sampai Pelaksana Distribusi Raskin Kelurahan di tingkat kelurahan. Pemilihan pengelola dilakukan dengan mempertimbangkan pengetahuan mereka atas informasi dan seluk-beluk implementasi kebijakan pada level tertentu.

Teknik Pengumpulan Data: dikumpulkan dengan menggunakan beberapa teknik yang saling menunjang. Pertama wawancara, dilakukan terhadap RTS-PM dan pejabat pemerintah yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Wawancara terhadap RTS-PM rumah tangga diarahkan untuk memperoleh informasi tentang makna subjektif yang dipahami tentang implementasi kebijakan dan melakukan eksplorasi terhadap

berbagai isu terkait fokus penelitian. Wawancara terhadap pengelola yang terlibat dalam implementasi kebijakan diarahkan untuk mengeksplorasi berbagai isu tentang prosedur, tahapan, dan atau mekanisme implementasi kebijakan. Penelitian ini dilengkapi pedoman wawancara yang bersifat umum, untuk mengingatkan peneliti mengenai aspek-aspek yang harus dibahas, sekaligus menjadi daftar pengecek (*check list*) apakah aspek relevan tersebut telah dibahas atau ditanyakan. Pedoman wawancara untuk RTS-PM diarahkan untuk melihat fungsi perlindungan sosial kebijakan subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Pedoman wawancara untuk pengelola atau pelaksana kebijakan diarahkan untuk melihat berbagai kendala yang muncul dalam implementasi kebijakan dengan segala implikasinya.

Kedua observasi: dilakukan terhadap dua hal pokok, pertama kondisi kehidupan RTS-PM, kedua pelaksanaan distribusi beras bersubsidi. Observasi dilakukan dengan memperhatikan secara akurat, mencatat fenomena yang muncul, dan mempertimbangkan hubungan antar aspek dalam fenomena yang ditemukan. Hal ini dilakukan untuk mendeskripsikan secara rinci baik kasus-kasus RTS-PM maupun proses distribusi beras, mulai dari *setting* sosial, aktivitas yang berlangsung, orang-orang yang terlibat dalam aktivitas. Observasi dan wawancara dilaksanakan sekaligus sehingga saling melengkapi dan dapat menggali makna kejadian dilihat dari perspektif mereka yang terlibat dalam kejadian yang diamati.

Ketiga telaah dokumen, untuk mendalami lebih jauh secara detail aspek-aspek yang terkait dengan implementasi kebijakan. Dokumen diperoleh dari berbagai instansi terkait, baik pada tingkat pusat maupun daerah, dalam daftar dokumen yang diperlukan. Keempat FGD, dilakukan untuk memperkuat kredibilitas data penelitian. FGD dilakukan dua kali dengan peserta yang berbeda, sehingga mekanisme konfirmasi untuk mempertegas kebenaran data dapat dilakukan. Pertama FGD dengan peserta terdiri dari RTS-PM dengan fokus aspek perlindungan sosial

kebijakan. Kedua, FGD dengan peserta terdiri dari perwakilan berbagai instansi yang terlibat dalam implementasi kebijakan di tingkat kota. FGD fokus pada kendala, solusi dan alternatif kebijakan yang mungkin dikembangkan.

Analisis Data Penelitian ini akan melakukan analisis data secara deskriptif kualitatif dengan cara mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesis-kannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting, dan memutuskan apa yang dapat dinarasikan untuk menjawab pertanyaan sesuai dengan tujuan penelitian.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Program Raskin sebagai salah satu bentuk perlindungan sosial, memiliki peran sangat strategis dalam pengendalian stabilitas harga, ketahanan pangan, pengendalian inflasi bahkan stabilitas ekonomi nasional. Untuk memberikan kepastian program raskin yang dapat memberikan perlindungan sosial, beberapa indikator yang harus dicapai dalam implementasi program adalah, program raskin harus, tepat sasaran, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga, tepat waktu dan tepat administrasi atau lebih dikenal dengan istilah 6 T.

Tepat Sasaran: Ketepatan sasaran program Raskin salah satu yang menentukan tercapainya tujuan program. Berbagai pendapat yang terkait dengan ketepatan sasaran RTS-PM sebagai penerima Raskin. Menurut Biro Perekonomian Sekretariat Daerah sasaran RTS-PM Raskin yang dikeluarkan oleh TNP2K banyak yang tidak sesuai dengan kondisi RTS yang ada di lapangan. Ketidaksesuaian tersebut dapat dilihat pada rumah tangga yang seharusnya menjadi sasaran program, tetapi tidak termasuk dalam daftar RTS-PM, dan sebaliknya RTS yang seharusnya tidak menjadi sasaran program, malah terdapat dalam daftar RTS-PM. Hal ini berlangsung beberapa tahun setelah dimulai program raskin. Hal senada yang dikatakan oleh Dinas Sosial Provinsi, pendataan RTS-PM diibaratkan dengan berbagai macam jenis telur yang tergabung dalam satu wadah, telur diambil tidak berdasarkan

jenis dan bentuk telur tetapi dengan cara bebas, sehingga tidak tepat dengan yang dikehendaki. Namun demikian dengan berjalannya program Raskin, ketidaktepatan sasaran tersebut dapat diminimalisir, sehingga beberapa tahun terakhir RTS-PM dapat dikatakan mendekati tepat sasaran. Kepala Bagian Perekonomian mengemukakan fenomena di lapangan sangat membutuhkan kehati-hatian dalam menentukan rumah tangga sasaran. Hal ini terkait dengan kriteria yang digunakan oleh BPS berlaku Nasional, artinya kriteria BPS tidak menyesuaikan dengan kondisi lokal masing-masing daerah. Hal ini berdampak pada daftar RTS-PM hasil pendataan BPS tidak sesuai dengan kondisi di lapangan. TKSK sebagai peserta FGD mengemukakan bahwa ketidaktepatan sasaran ini bukan saja hanya pada Raskin tetapi pada program lainnya yang diberikan Pemerintah, rumah tangga yang dianggap mampu secara ekonomi justru mendapatkan bantuan raskin.

Peserta FGD menghendaki, pendataan oleh BPS harus melibatkan masyarakat, paling tidak petugas Kelurahan mendampingi atau melaksanakan pendataan bersama dengan petugas BPS. Selama ini setiap melakukan pendataan, tidak melibatkan petugas dari Kelurahan sehingga sering terjadi data-data yang dihimpun oleh petugas BPS tidak valid. Hal senada diungkapkan oleh Kepala Bagian Sosial, Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi, setiap ada pendataan penduduk oleh BPS, wajib hukumnya melibatkan petugas yang paling dekat dengan masyarakat yang memahami kondisi masyarakat setempat. Apalagi kalau dilaksanakan pendataan penduduk yang terkait dengan kesejahteraan sosial, maka pihak BPS harus berkoordinasi dengan bagian sosial.

Hasil FGD juga mengungkapkan bahwa kriteria kemiskinan di setiap daerah tidak bisa disamakan, karena kriteria yang dipakai oleh BPS sepertinya tidak sesuai dengan kondisi masyarakat di daerah. Misalnya, kondisi rumah yang dimiliki rumah tangga miskin, pada umumnya memiliki rumah yang sudah permanen, ditembok (batu bata), sementara BPS menerap-

kan salah satu kriteria kemiskinan adalah rumah penduduk tidak permanen (setengah tembok). Jika dilihat dari penghasilan masyarakat dan kondisi kehidupan yang riil, sebenarnya termasuk dalam kriteria miskin, sehingga jika menjadi kriteria, masyarakat yang seharusnya termasuk masyarakat miskin tidak akan tercantum dalam daftar kemiskinan, akibatnya rumah tangga tersebut tidak akan mendapatkan bantuan dari pemerintah jika ada program bantuan. Setelah terjadi pengurangan pagu raskin beberapa tahun terakhir, pembagian kemudian sudah tepat sasaran, walaupun berdampak negatif pada RTS-PM yang seharusnya masih terdaftar sebagai RTS-PM, tetapi karena ada pengurangan pagu, maka banyak RTS-PM yang tidak lagi terdapat dalam daftar RTS-PM. Pada kesempatan pelaksanaan Muskel, sekaligus dilakukan pemutakhiran data, RTS yang tidak tepat sasaran dapat dilakukan penarikan KPS. Namun salah satu kesulitan bagi lurah dan pihak pelaksana distribusi untuk menarik kembali KPS yang sudah diberikan kepada RTS-PM dan tidak tepat sasaran, karena pihak kelurahan dan tim distribusi tidak memiliki wewenang untuk menarik KPS dari RTS-PM yang tidak tepat sasaran. Pihak kelurahan dan tim distribusi menghendaki adanya Surat Keterangan dari Tikoor Kota, sehingga pihak kelurahan dan tim distribusi bisa menarik kembali KPS dari RTS-PM.

Informan (baik informan dari Bagian Perekonomian, Kecamatan maupun Kelurahan), mengungkapkan bahwa pelaksanaan program Raskin tahun 2014 tidak lagi ditemukan RTS-PM yang salah sasaran. Namun dari hasil FGD masih ada peserta yang mengungkapkan adanya RTS-PM yang seharusnya tidak layak mendapatkan Raskin, walaupun hanya kasuistik dan jumlahnya sangat kecil. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pada awalnya sering terjadi penetapan RTS-PM yang salah sasaran, tetapi dalam perjalanan pelaksanaan Program Raskin penentuan RTS-PM sudah lebih baik, artinya dengan upaya yang dilakukan melalui Muskel, ketidaktepatan sasaran RTS-PM dapat diminimalisir.

Tepat Jumlah: Raskin yang diterima RTS-PM sudah tepat untuk satu rumah tangga yaitu satu karung beras, tetapi karena bocornya karung-karung akibat tusukan (cek kualitas beras) membuat timbangannya berkurang. Kekurangan tersebut berkisar antara $\frac{1}{2}$ kg sampai dengan 1 kg per karung, seperti yang dikemukakan RTS-PM pada waktu FGD, bahwa “Jumlah beras yang kami diterima sering kurang (14 - 14,5 kg) Pak, karena karungnya bolong akibat dari memilih kualitas beras dan kualitas karung tidak bagus.” Hal ini dibenarkan oleh pelaksana raskin dan tokoh masyarakat pada waktu FGD, kekurangan raskin yang diterima oleh RTS-PM karena mutu karung kurang bagus dan seringnya petugas mengambil contoh beras untuk melihat kualitas Raskin, sehingga mengurangi berat timbangan dalam karung. Persoalan lain juga terkait dengan pembagian raskin dengan sistem *bagito* (*bagi roto* atau dibagi rata), RTS-PM yang berhak mendapatkan raskin membagi dengan tetangga yang dulunya pernah mendapatkan, tetapi kemudian tidak akibat dari pengurangan quota. Mereka yang masih mendapatkan jatah, membagikan jatahnya tersebut kepada rumah tangga yang tidak mendapatkan, sehingga beras 15 kg dibagi 3 rumah tangga, masing-masing hanya mendapatkan 5 kg, apabila dilihat dari panduan raskin jatah yang diberikan pemerintah kepada RTS-PM sebenarnya sudah sesuai dengan ketentuan yang ada, hanya karena adanya kebocoran karung, pengurangan kuota yang berdampak pada *bagito*, akhirnya jatah raskin yang diterima RTS-PM jumlahnya tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Tepat Kualitas: Kualitas beras yang selama ini diterima oleh RTS-PM tidak tentu, kadang kualitas beras bagus, tetapi kadang kala jelek, *apek*, banyak kutunya, bubuk dan apabila dimasak rasanya tidak enak. Komentar beras raskin yang kualitasnya rendah ini banyak disampaikan tim koordinasi raskin, aparat kelurahan ataupun masyarakat. Seperti yang disampaikan Bu El anggota PKK sekaligus sebagai RTS-PM, kualitas beras raskin selama ini lebih banyak tidak layak dimakan, bertepung dan berkutu

sehingga ada yang dijual, kemudian dibeli beras yang layak untuk dimakan. Menyiasati beras yang tidak bagus kualitasnya, penerima melakukan dengan cara saat dimasak dikasih pandan, atau langsung dimasak dan dicampur dengan beras yang dibeli di pasar. Beras pasar untuk campuran raskin harganya Rp 8.500,- per kg. Dalam nada yang sama Budiharjo disela-sela FGD juga mengemukakan bahwa mutu beras (berkutu, bulukan, berjamur) perlu ditingkatkan, karena selama ini beras raskin sebelum dimasak harus dicuci dengan air panas terlebih dahulu, kemudian airnya dibuang baru dimasak. Walaupun kondisi beras raskin oleh kebanyakan orang dinilai tidak layak dikonsumsi, tetapi dari pihak bulog tidak keberatan apabila dari RTS-PM mau menukarkan beras yang kualitasnya baik. Persoalannya masyarakat enggan untuk membawa lagi ke titik bagi (kelurahan), sehingga untuk mengatasi persoalan tersebut masyarakat menyiasatinya dengan cara beli beras yang bagus untuk campuran, dicuci pakai air panas ataupun pada waktu masak dicampur dengan pandan.

Tepat Harga: Hasil wawancara dengan beberapa informan, baik tim koordinasi provinsi, Kota Pekalongan, Kecamatan mereka mengemukakan untuk harga yang harus dibayar oleh RTS-PM 1 kg dengan harga Rp 1.600,- dengan demikian satu karung beras berisi 15 kg Rp 25.000,- Informasi awal yang diperoleh dari hasil wawancara dengan informan sebagai bahan pembuktian di lapangan ternyata jawaban dari informan lain di lapangan, baik pada dari aparat desa, tokoh masyarakat, PKK TKS sama, 1 kg dengan harga Rp 1.600,- (Rp 25.000,- per karung 15 kg) benar adanya. Ketika dilakukan FGD, harga tebus beras sesuai dengan ketentuan yang berlaku Rp 1.600,- per kg, bahkan di sela-sela berjalannya diskusi salah satu peserta mengemukakan, “beras raskin yang diberikan pemerintah cukup murah apabila dibandingkan dengan harga beras di pasar yang rata-rata berkisar Rp 8.000,- sampai dengan Rp 8.500,- dan beras tersebut sangat membantu kami untuk membantu tambahan makan sehari-hari. “Harga tebus beras raskin sudah tepat Rp 1.600,- per kg.

Tepat Waktu: Pada awalnya pembagian jatah raskin belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, karena perlu adanya penyesuaian kondisi di lapangan, baik dari mekanismenya, rumah tangga penerima, petugasnya ataupun sistem koordinasinya. Namun dengan berjalannya waktu sedikit demi sedikit persoalan tersebut dapat teratasi, sehingga dalam pembagian jatah beras dapat berjalan dengan lancar dan tepat waktu. Tepat waktu dalam pembagian jatah beras raskin diartikan bukan dari tanggal, tetapi dalam mingguan. Pembagian jatah raskin di Kelurahan Medono setiap bulannya jatuh pada minggu pertama, untuk mengantisipasi pengambilan jatah beras terlambat. Jadwal yang sudah ditentukan setiap bulan, biasanya dari pihak kelurahan membagikan kartu pengambilan raskin awal bulan minggu pertama. Kartu tersebut selanjutnya disampaikan kepada RTS-PM yang berhak. Pemegang kartu tersebut selanjutnya memberitahukan kepada kelompoknya untuk mengumpulkan uang tebus beras (bagito). Minggu pertama awal bulan RTS-PM sudah siap untuk mengambil beras dengan pembayaran tunai. Pengambilan beras untuk setiap bulannya selalu tepat waktu dan lancar sehingga dalam pembayaran, di kelurahan Medono tidak mengalami tunggakan. Petugas yang membagi jatah menyampaikan kepada RTS-PM apabila dalam seminggu sejak beras didatangkan dari bulog tidak segera diambil, jatah akan dikembalikan ke bulog. Pemberitahuan ini dimaksudkan untuk mendisiplinkan RTS-PM agar segera mengambil jatah raskin supaya beras tersebut tidak terlalu lama di gudang dan memberatkan petugas.

Tepat Administrasi: Sebelum memakai kartu pembagian raskin banyak persoalan, seperti pembayaran kurang lancar sehingga menghambat pengambilan jatah berikutnya, tetapi setelah pembagian jatah memakai kartu ada perubahan yang positif. Sistem pembagian yang dilakukan adalah sebelum beras dibagikan ke RTS-PM kartu telah diberikan kepada masing-masing RTS-PM melalui RT. Dari kartu tersebut kemudian RTS-PM mendatangi kelurahan sebagai titik bagi untuk mengambil jatah 15 kg dengan

harga per kg Rp 1.600,-. Dalam pengambilan jatah tersebut RTS-PM harus membayar tunai kepada petugas, begitu sebaliknya sebagai tanda bukti pembayaran dari pihak petugas menyerahkan tanda bukti pembayaran kepada RTS-PM. Transaksi tersebut di Kelurahan Medono cukup lancar, di dalam pembayaran tidak ada yang mengalami tunggakan. Hasil Muskel Lurah Medono sebagai penanggung jawab pendistribusi raskin mengungkapkan, laporan pelaksanaan Muskel berupa hasil kesepakatan pemutakhiran data RTS-PM, langsung dikirim ke Bagian Perekonomian sebagai Koordinator Kota Pekalongan dan Kecamatan sebagai Koordinator Kecamatan. Koordinator Kota mengemukakan bahwa Tim Pelaksana Distribusi selalu memberikan laporannya setiap pelaksanaan pendistribusian Raskin. Namun Tikor Kecamatan mengemukakan, bahwa laporan Muskel dan pendistribusian Raskin dari masing-masing Kelurahan sering terlambat diterima, sekretaris Tikor mengemukakan laporan dari masing-masing kelurahan sering terlambat, Tikor harus meminta terlebih dahulu baru dikirim. Hal ini terkait dengan peran Tikor Kecamatan yang tidak terlihat, baik dalam memonitor maupun dalam distribusi, sehingga komunikasi antara Tim distribusi dengan Tikor Kecamatan kurang lancar. Tikor Kota, aktif memasok Tim distribusi dan pegawai Kelurahan secara umum, sehingga komunikasi antara Tikor Kota dengan Tim Pelaksana Distribusi sangat lancar, pengiriman berbagai bukti administrasi dan hasil Muskel juga lebih lancar.

Berdasarkan laporan hasil monev Tikor Provinsi tentang pelaksanaan Program Raskin Tahun 2013, beberapa permasalahan yang dihadapi meliputi: Dampak dari penurunan pagu raskin (data PPLS 2011), terhadap ketepatan sasaran dan jumlah penerimaan raskin, dikarenakan sasaran pelaksanaan pembagian Raskin berdasarkan pendataan hasil PPLS 2011 berbeda dengan realitas di lapangan (Kelurahan); Terlambatnya sosialisasi P4S setelah program dilaksanakan, sehingga terjadi perbedaan data penerima manfaat Raskin dan BLSM; Dampak dari program P4S terkait dengan pembagian

Kartu Perlindungan Sosial (KPS), banyak KPS diterima oleh keluarga yang mampu.

Hasil Monev semester I tahun 2014, yang dilaporkan oleh Tikor Provinsi menghadapi permasalahan: Dampak dari penurunan pagu Raskin (data PPLS 2011), masih tetap berpengaruh pada ketepatan sasaran dan jumlah penerima Raskin. Hal ini dikarenakan sasaran pelaksanaan pembagian Raskin berdasarkan data hasil PPLS 2011 berbeda dengan realitas di lapangan (Desa /Kelurahan); Tidak adanya sosialisasi program Raskin secara berjenjang dari Pusat kepada Provinsi, sehingga Provinsi baru dapat melaksanakan sosialisasi pada akhir 2014 dengan melibatkan Tikor Raskin Pusat dan kota; Terlambatnya Pedum Raskin tahun 2014 sampai dengan akhir Januari 2014 menimbulkan kesulitan secara teknis dalam penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah (program Raskin); Ditiadakannya 6 T terkait dengan indikator kinerja Raskin dalam Pedum Raskin Tahun 2014 menimbulkan kendala dalam acuan kinerja Raskin di lapangan.

Aparat Biro perekonomian juga mengemukakan, bahwa secara keseluruhan permasalahan yang muncul adalah ketika adanya pengurangan pagu raskin, terjadi sedikit gejala dari RTS-PM yang tidak lagi termasuk dalam daftar RTS-PM. Mereka mengeluh karena menganggap ada keluarga yang tidak layak dapat raskin tetapi masih termasuk dalam daftar RTS-PM. Hal senada juga diutarakan oleh informan dari Bagian Perekonomian, akibat dari pengurangan Pagu Raskin menimbulkan RTS-PM berbagi beras yang diterima sebanyak 15 kg dengan RTS-PM yang tidak lagi menerima raskin, sehingga kriteria membantu pengeluaran RTS-PM jauh dari harapan.

Berbagai upaya dilakukan oleh Tikor Provinsi, baik pada tahun 2013 maupun 2014, perubahan data hasil pendataan PPLS 2011 dilakukan sosialisasi secara berjenjang dan berkelanjutan dari provinsi, kota, kemudian kelurahan. Kemudian dilakukan koordinasi dengan instansi terkait guna kelancaran program raskin, melakukan pemantauan pelaksanaan Program Raskin secara periodik setiap bulannya dan pembinaan

secara intensif kepada aparat kecamatan dan kelurahan. Aparat di beberapa kelurahan, pada awalnya juga tidak mau melaksanakan atau mengurus raskin, sehingga butuh sosialisasi dan pendekatan yang melebihi wilayah lainnya. Ada juga kelurahan yang tidak mau memakai KPS, padahal semua RTS-PM sudah memiliki KPS, dengan alasan khawatir terjadi konflik, sehingga harus dibuatkan kartu khusus raskin. Di lain tempat, beberapa gejala yang muncul di masyarakat adalah adanya penyimpangan dari aturan yang ada, seperti keluarga yang tidak muncul namanya dalam daftar RTS-PM, menuntut agar namanya dicantumkan dalam daftar tersebut, padahal secara kasat mata mereka dari keluarga mampu, yang jauh lebih memprihatinkan adalah keluarga yang menuntut dirinya dimasukkan ke dalam daftar RTS-PM padahal memiliki penghasilan cukup, karena merasa sudah membayar pajak sebagai kewajiban terhadap negara maka mereka pun merasa wajib menerima bantuan dari negara.

Berdasarkan temuan lapangan dipahami bahwa substansi perlindungan sosial merupakan upaya yang dilakukan oleh negara atau masyarakat dengan tujuan mengatasi resiko sosial dan ekonomi yang terjadi dalam kehidupan individu, keluarga rumah tangga atau komunitas masyarakat, mengandung makna bahwa perlindungan sosial mencakup kegiatan antisipasi atas resiko yang mungkin terjadi, atau mengatasi resiko yang sudah terjadi. Oleh sebab itu, Program Raskin –sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pangan nasional– semestinya mampu mencegah atau melindungi seluruh penduduk dari resiko yang mungkin terjadi karena guncangan sosial ekonomi. Artinya, Program Raskin sebagai perlindungan sosial –bidang pangan dapat dinyatakan berhasil jika tidak ada lagi penduduk yang mengalami kekurangan pangan, asupan, dan tidak ada balita tumbuh di bawah garis merah (lahir dengan tinggi badan dan berat badan di bawah standar. Indikatornya bukan sebatas keberhasilan implementasi program 6 T, tetapi program raskin harus menjamin tidak ada rumah tangga yang pemenuhan kebutuhan pan-

gannya tidak terpenuhi. Apabila ditemukan ada warga negara terindikasi kurang asupan maka dapat dikatakan bahwa program Raskin sebagai upaya perlindungan sosial nasional –khususnya dalam pemenuhan kebutuhan pangan– belum berhasil.

Mencermati situasi lapangan, fungsi perlindungan sosial raskin relatif sangat minim. Raskin yang diterima masing-masing rumah tangga bervariasi mulai dari 3,5 kg sampai 15 kg, jauh di bawah kebutuhan. Temuan lapangan menunjukkan raskin memenuhi kebutuhan rumah tangga sebesar 7,3 % sampai 13,1 % jika dihitung sesuai standar kebutuhan 9,5% per orang per bulan. Angka-angka ini menunjukkan betapa fungsi perlindungan sosial raskin masih begitu rendah, kurang signifikan dibanding kebutuhan sebenarnya, sehingga masih sulit diharapkan Program Raskin memberi kontribusi optimal untuk tujuan pemenuhan kebutuhan pokok pangan anggota RTS-PM.

Nilai rupiah raskin hanya meringankan beban keluarga sangat sedikit, yaitu sebesar Rp 19.900,- sampai Rp 102.000,- per bulan, kurang bermakna dalam upaya menyubsidi perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Namun banyak rumah tangga penerima raskin yang menyatakan walaupun raskin yang diterima dengan harga lebih mahal, raskin sangat bermanfaat bagi mereka. Raskin dirasakan membantu meringankan beban biaya pemenuhan kebutuhan pangan, hal ini tercermin dari ungkapan mereka, “walau pun sedikit tetapi dengan adanya raskin setidaknya meringankan kepala untuk dua atau tiga hari.”

Pada tingkat makro Raskin hanya *cover* 15,5 juta RTS-PM meliputi sekitar 65,6 juta jiwa, sementara pada sisi lain jumlah rumah tangga yang termasuk dalam kategori miskin dan rentan mencakup populasi jauh lebih besar, 24,7 juta rumah tangga atau meliputi 86,4 juta jiwa atau 40% dari total penduduk, berarti terdapat kelompok penduduk rentan, yang memerlukan perlindungan sosial, belum *ter-cover*. Mereka menanggung resiko dari tidak terpenuhinya kebutuhan pangan. Resiko yang ditanggung misalnya adalah pertumbuhan di bawah standar,

berat badan tidak naik atau berat badan di bawah garis merah bagi anak balita. Apabila mengacu pada konsep ketahanan pangan yang dilegitimasi dengan UU No 7 Tahun 1996 tentang pangan, dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, Indonesia memasukkan mutu, keamanan, dan keragaman sebagai kondisi yang harus terpenuhi dalam pemenuhan kebutuhan pangan penduduk secara cukup, merata dan terjangkau. Soemarno (2012) menjelaskan, bahwa ketahanan pangan dikaitkan dengan tiga faktor utama, yaitu kecukupan (ketersediaan) pangan, stabilitas ekonomi pangan, dan akses fisik maupun ekonomi bagi individu untuk mendapatkan pangan. Mengacu pada indikator tersebut, jika kebutuhan individu beras mencapai 113,7 kg per tahun, maka kebutuhan individu per bulan mencapai 9,5 kg. Jika hal ini dijadikan patokan, maka penetapan kuota atau jatah raskin tidak selayaknya dipukul rata sehingga semua RTSPM menerima jatah 15 kg. Penetapan jatah RTSPM sebaiknya didasarkan pada jumlah individu yang menjadi anggota keluarga. Mengacu pada jumlah RTSPM pada lokasi penelitian yang berkisar antara 1 hingga 12 orang per rumah tangga, maka jatah raskinnya harus disesuaikan dengan jumlah anggota rumah tangga.

Angka kebutuhan tersebut masih sangat minimal karena belum menjamin terciptanya kebutuhan pangan, masih sangat tergantung pada faktor lain seperti stabilitas ekonomi pangan dan akses individu untuk mendapatkan pangan pada RTSPM yang sangat variatif, terutama rumah tangga dilihat dari aspek ekonomi. Pasal 1 Undang-undang RI nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial menjelaskan, bahwa perlindungan sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial. Jika program raskin dikategorikan sebagai program perlindungan sosial, mestinya program ini mampu mencegah dan menangani peserta dari risiko guncangan dan kerentanan sosial. Namun kenyataan fungsi perlindungan sosial program raskin masih sangat lemah terutama dengan

belum tercapainya indikator 6 T (tepat sasaran, jumlah, kualitas, harga, waktu, administrasi), hal ini terjadi karena terjadinya penyimpangan dalam implementasi program seperti kasus bagito, perubahan satuan unit sasaran, indikator kemiskinan, data yang kurang valid.

Penyimpangan dalam implementasi program masih terjadi adanya kerentanan sosial pada RTSPM, seperti kecukupan pangan RTSPM masih jauh dari kebutuhan minimal, paling tidak menurut persepsi RTSPM yang menjadi informan. Hal ini dibuktikan dari pengakuan mereka bahwa jumlah beras yang dimiliki sangat terbatas, menu makanan yang dikonsumsi hanya sebatas tempe tahu, ikan asin dan sayuran. Mereka jarang mengkonsumsi daging, mereka mengkonsumsi daging apabila ada yang memberi secara gratis atau pada saat Idul Adha, belum lagi masalah biaya sekolah anak-anak. Biaya sekolah (wajib belajar 9 tahun) mendapatkan gratis dari pemerintah, tetapi persoalan lain yang muncul seperti seragam sekolah, sepatu, transpor anak menuju kesekolah perlu biaya yang tidak sedikit, juga biaya-biaya yang tidak terduga.

Mengacu pada persoalan tersebut di atas jelas bahwa untuk mencapai indikator 6 T dalam program raskin, belum dapat tercapai apalagi dikaitkan dengan tujuan utama perlindungan sosial yang di dalamnya mencakup: Mencegah dan mengurangi resiko yang dialami manusia sehingga terhindar dari kesengsaraan yang parah dan berkepanjangan; Meningkatkan kemampuan kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan, kesengsaraan dan ketidakamanan sosial ekonomi; Memungkinkan kelompok-kelompok miskin untuk memiliki standar hidup yang bermartabat sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya. Untuk mencapai tujuan yang diinginkan perlu adanya pembenahan baik pemaknaan dari perlindungan dikaitkan dengan jatah dan kuota raskin, mekanisme penyaluran, masalah data, indikator kemiskinan.

D. Penutup

Kebijakan Program Raskin belum dapat diimplementasikan secara konsisten di lapangan, sehingga muncul beberapa persoalan: kesalahan penetapan sasaran program terjadi karena, basis data yang digunakan sebagai dasar penetapan RTS-PM belum cukup akurat, musyawarah kelurahan sebagai mekanisme pemutakhiran data belum efektif, kriteria rumah tangga sasaran kurang menggambarkan substansi, adanya tekanan dari komponen masyarakat, kemampuan atau daya beli rumah tangga sasaran yang rendah; kurangnya sosialisasi Program; Tim Koordinasi Pelaksana Raskin belum efektif bekerja menyelesaikan permasalahan yang muncul; Secara nasional alokasi anggaran untuk subsidi beras belum memadai untuk meng-cover seluruh rumah tangga miskin dan rentan dan untuk memenuhi kebutuhan minimal. Dengan persoalan yang dialami dalam implementasi program raskin maka fungsi perlindungan sosial relatif masih sangat lemah dan belum cukup memadai untuk melindungi rumah tangga miskin dan rentan dari resiko, rumah tangga miskin penerima raskin masih menanggung ancaman resiko. Anggaran yang dialokasikan juga belum mampu meng-cover seluruh rumah tangga miskin dan rentan.

Untuk kesempurnaan dari program tersebut, beberapa hal yang perlu dibenahi meliputi: Melakukan pemutakhiran data dengan melibatkan masyarakat setempat; Sosialisasikan program raskin lebih intensif, rumah tangga kepada RTSPM sehingga mereka diharapkan mampu mensosialisasikan rumah tangga, bertindak proaktif melaksanakan kewajiban dan memperjuangkan hak-haknya sebagai peserta program; Sesuaikan komoditas dengan makanan pokok lokal, karena aspek perlindungan sosial dan ketahanan pangan dalam program lebih terjamin jika komoditi yang disalurkan lebih variatif (tidak hanya beras). Program tersebut sangat memungkinkan dimanfaatkan sekaligus membangun program diversifikasi pangan, mengingat bahwa latar belakang historis masyarakat Indonesia mempunyai makanan pokok yang lebih variatif; Nama raskin terkesan memarginalkan

RTSPM karena mempunyai konotasi negatif dan beban sosial psikologis sebagai peserta, terlihat ketika RTSPM menjadi peserta program raskin yang bersangkutan bersama anggota rumah tangganya memperoleh cap, stigma, atau stereotip sebagai orang miskin, rumah tangga bersangkutan seakan-akan memperoleh pengesahan menjadi orang miskin. Sebaliknya masyarakat sekitar seakan-akan memperoleh berita resmi bahwa RTSPM sah menjadi orang miskin; Meningkatkan kuota dan jangkauan program untuk mengoptimalkan fungsi perlindungan sosial program raskin dikaitkan dengan ketahanan pangan RTSPM, yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutu, aman, merata dan terjangkau.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih kami sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu hingga terbitnya tulisan ini. Kami menyadari bahwa tulisan ini belum sempurna seperti yang diharapkan, namun kami tetap berharap semoga tulisan ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua dan menambah wawasan bagi pembuat kebijakan di Lingkungan Kementerian Sosial RI.

Daftar Pustaka

- Astrida Dwi Kusumawardhani, (2008). *Studi Implementasi Kebijakan Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) di Kelurahan Barusari*. Semarang: Resume Skripsi Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
- Anwar Sitepu, (2014). *Faktor-Faktor Penyebab Ketidaktepatan Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin)*
- Balitbangkes, (2013). *Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) Tahun 2013*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI.
- Bappenas, (2003). *Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial (Suatu Kajian Awal)*. Jakarta: Direktorat Kependudukan, Kesejahteraan Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan Bappenas.
- Bambang Widiyanto, (2013). *Penyempurnaan Penyaluran Program Raskin Menggunakan Kartu (Bahan paparan)*. Jakarta: TNP2K.
- DuBois Brenda L. & Miley Karla Krogsrud., (1992). *Social Work: an empowering profession*. Boston: Allyn and Bacon.
- Edi Suharto, (2006). *Kebijakan Perlindungan Sosial bagi Kelompok Rentan dan Kurang Beruntung (Analisis kebijakan dalam perspektif ketahanan sosial masyarakat)*. Jakarta: Pusat Pengembangan Ketahanan Sosial Masyarakat, Balatbang, Depsos RI.
- Edi Suharto, (2009). *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia: Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*. Bandung: Alfabeta Bandung.
- Faturochman, (2001). *Revitalisasi Peran Keluarga* (Artikel dalam Buletin Psikologi, Tahun IX Nomor 2, Desember 2001).
- Garcia, A. Bonilla dan Gruat, J.V., (2003). *Social Protection*. Geneva: International Labour Organization.
- Harry Hikmat, (2013). *Kriteria dan Angka Kemiskinan di Indonesia (Bahan paparan disampaikan pada Social Work Update 2013 di Bandung, 26 Juni 2013)*.
- Haviland, W.A. (2003). *Anthropology*. Wadsworth: Belmont, CA.
- Jamhari, (2012). *Efektifitas Distribusi Raskin di Perdesaan dan Perkotaan Indonesia (dalam Jurnal Ekonomi Pembangunan Volume 13, Nomor 1, Juni 2012, hlm.132-145)*. Yogyakarta: Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, (2012). *Pedoman Umum Penyaluran Raskin Tahun 2012: Subsidi Beras untuk Masyarakat Miskin*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, (2013). *Pedoman Umum Raskin Tahun 2013: Subsidi beras untuk Masyarakat Miskin*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, (2014). *Pedoman Umum Raskin*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Kementerian Sosial RI dan Badan Pusat Statistik, (2012). *Analisis Data Kemiskinan Berdasarkan Data Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS)*. Jakarta: Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI.
- KPK, (2014). *Kajian Kebijakan Subsidi beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin)*. Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Kemenko Kesra, (2014). *Evaluasi Triwulan I Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Bahan paparan pada Rakor Tikor Raskin Pusat)*. Jakarta: Kemenko Kesra.
- Lembaga Penelitian Smeru, (2008). *Efektivitas Pelaksanaan Raskin*. Jakarta: Lembaga Penelitian Smeru.

Presiden RI, (2010) Peraturan Presiden RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 Buku II *Memperkuat Sinergi Antar Bidang Bab I Pengarus Utamaan dan Lintas Bidang*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Mariyam Musawa, (2009). *Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Wilayah Kelurahan Gajah Mungkur Kecamatan Gajah Mungkur Kota Semarang* (Tesis Program Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana UNDIP). Semarang: Undip.

Menko Kesra, (2012). *Sambutan pada Acara Rapat Koordinasi Pelaksanaan Penyaluran Raskin Menggunakan Kartu*, Jakarta: Kemnko Kesra

Strategi Penanggulangan Kemiskinan Poverty Alleviation Strategy

Pairan

Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember,
Jalan Kalimantan Kampus Tegal Boto Jember Jawa Timur. E-mail: <pakpe99@yahoo.com>, HP 08123491681.
Diterima 12 Agustus 2015, direvisi 20 Agustus 2015, disetujui 30 Agustus 2015.

Abstract

The objective of this research is to analyze the strategy of poverty alleviation in the field of economics, socials, and environments made by Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan (cities self-supporting empowerment national programs). This research is a case study with the design of single case which has more than one unit analysis. By applying this method, it is hoped that the findings are able to describe how the strategies of poverty alleviation use the empowerment approach. The findings show that the strategy of poverty alleviation has been done by digging the society volunteer competencies who have to be the society cadres of poverty alleviation. These cadres and the facilitators who are the officials of PNPM have facilitated to found the local organization with the name of Lembaga Keswadayaan Masyarakat/LKM (self-supporting society institutions). This institution is an embryo of social capital which has a bridge functions for making a synergies relationship from the poor to the sources that are able to use for poverty alleviation in the society and others. The process of poverty alleviation facilitation is by using trust, cooperative, and networking through the cycles of poverty alleviation. These cycles are; reflecting poverty, mapping self-supporting, founding the local organization, arranging the programs of poverty alleviation, forming KSM, and driving the activities on the priorities of economics, socials, and environment.

Keywords: *Strategy; Poverty Alleviation; Social Capital*

Abstrak

Kajian ini bertujuan menganalisis strategi dalam penanggulangan kemiskinan bidang ekonomi, bidang sosial dan bidang lingkungan dalam Program Nasional Pemberdayaan Mandiri (PNPM) Mandiri Perkotaan. Metode penelitian menggunakan studi kasus dengan desain penelitian untuk mempelajari kasus tunggal yang memiliki lebih dari satu unit analisis, sehingga bisa mengungkap bagaimana strategi penanggulangan kemiskinan melalui pendekatan pemberdayaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan menggali potensi relawan masyarakat yang akan menjadi kader masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan. Kader masyarakat inilah bersama fasilitator kelurahan memfasilitasi pembentukan organisasi lokal yang diberi nama Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM) sebagai persemaian modal sosial masyarakat yang berfungsi menjembatani, menghubungkan dan mensinergikan warga miskin dengan sumber daya dari dalam masyarakat dan luar masyarakat yang bisa digunakan untuk menanggulangi kemiskinan. Proses fasilitasi penanggulangan kemiskinan dengan memanfaatkan modal sosial altruisme, kepercayaan, kerjasama dan jaringan sosial dimanfaatkan melalui siklus penanggulangan kemiskinan yang terdiri dari refleksi kemiskinan, pemetaan swadaya, pembentukan organisasi lokal, penyusunan PJM penanggulangan kemiskinan, pembentukan KSM dan pelaksanaan kegiatan ekonomi, sosial dan lingkungan.

Kata Kunci: *Strategi Penanggulangan; Kemiskinan; Modal Sosial.*

A. Pendahuluan

Berdasarkan pengalaman sejarah di Indonesia, kemiskinan yang dialami masih merupakan masalah besar yang dihadapi bangsa Indonesia, sehingga seolah-olah merupakan isu abadi sepanjang jaman. Padahal di sisi kehidupan yang

lain sudah memasuki era modern ditandai dengan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi dan budaya modern. Kemiskinan adalah masalah sosial yang dialami oleh semua bangsa di dunia. Sejak Indonesia merdeka pembangunan selalu terkait dengan upaya mengatasi kemiskinan, baik

pembangunan pada masa orde lama, orde baru maupun masa kini.

Menurut Sulistiyani (2004: 4) kemiskinan secara eksplisit adalah sebagai fenomena, hanya akan dilihat bagaimana upaya masyarakat dalam memenuhi kebutuhan, dan sampai sejauh mana upaya tersebut mampu meraih apa yang diinginkan. Nuansa penanggulangan kemiskinan selama ini masih sangat diwarnai oleh pemikiran seperti ini. Oleh karena itu, banyak program pengentasan kemiskinan hanya terfokus pada bagaimana kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya, bukan mencari jalan keluar untuk meringankan beban kemiskinan dengan melalui usaha meningkatkan kemampuan secara bertahap. Dengan demikian aras pemikiran ini terlalu dangkal dan tidak menyentuh masalah yang lebih mengakar dan hakiki.

Menurut catatan, pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1960 melalui program yang diberi nama Strategi Pemenuhan Kebutuhan Pokok Rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Namun program tersebut terhenti di tangan jalan akibat krisis politik tahun 1965. Sejak tahun 1948 minimal ada 26 jenis program penanggulangan kemiskinan. Rincian programnya: Pertama, periode tahun 1945-1968, jenis programnya: Plan Kasimo (Rencana Produksi Tiga Tahun) tahun 1948; Rencana Kesejahteraan Indonesia (RKI) Tahap I dan II tahun 1950-1959; Padi Sentra tahun 1958; Komando Gerakan Makmur (KOGEM) tahun 1959; Bimbingan Masal tahun 1965; Intensifikasi Masyarakat tahun 1968. Kedua: periode tahun 1969-1989 (Repelita I-IV), jenis programnya: Bimas Gotong Royong tahun 1969; Kredit Investasi Kecil (KIK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) tahun 1974-1990; Intensifikasi Khusus (INSUS) tahun 1979; Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K) tahun 1979-2000; Kredit Usaha Tani (KUT) 1985-2000; Supra Insus tahun 1987; Kredit Candak Kulak (KCK) tahun 1987. Ketiga: Periode 1990-1997, jenis programnya: Pengembangan Prasarana Pendukung Desa Ter-

tinggal (P3DT) tahun 1993; Tempat Pelayanan Simpan Pinjam Koperasi Unit Desa (TPSP-KUD) tahun 1994; Inpres desa Tertinggal (IDT) tahun 1994-1996; Proyek Kredit Mikro (PMK) tahun 1995-2001; Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam (UEDSP) tahun 1995; Program Tabungan dan Kredit Usaha Kesejahteraan Rakyat (Takesra Kukesra) tahun 1996. Keempat: Periode 1998-2005 (pasca krisis ekonomi) jenis programnya: Jaring Pengaman Sosial (JPS) tahun 1998-2003; Program Pengembangan Kecamatan (PPK) tahun 1998–sekarang; Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) tahun 1999-sekarang; Program Kredit Ketahanan Pangan (KPP) tahun 2000; Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) tahun 2000; Usaha peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) tahun 2001; Program Kompensasi Pengurangan Subsidi (BBM) 2001. (Hafsah, 2008: 75-78).

Program-program penanggulangan kemiskinan tersebut apabila dikaitkan dengan data statistik ternyata mempengaruhi penurunan angka kemiskinan absolut. Menurut data statistik tahun 1976 angka kemiskinan cukup besar mencapai 40.1persen kemudian bersamaan digulirkan berbagai program penanggulangan tersebut secara terus menerus mengalami penurunan hingga tahun 1996 penduduk miskin tinggal 11.3 persen. Namun demikian ketika di Indonesia terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997 angka penduduk miskin melonjak hingga mencapai 39.1persen pada tahun 1998. Data tersebut menunjukkan bahwa dalam kurun waktu hanya satu tahun krisis terjadi kenaikan angka kemiskinan drastis mencapai tiga kali lipat lebih besar dibandingkan dengan angka kemiskinan absolut pada tahun 1996 yang hanya 11,3 persen, atau hampir mendekati angka kemiskinan dua puluh tahun sebelumnya yakni pada tahun 1976 yang angka kemiskinannya mencapai 40.1 persen.

Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa program kemiskinan di Indonesia belum efektif dan penduduk miskin masih sangat rentan terhadap faktor-faktor guncangan dari luar yang menyebabkan mereka menjadi miskin kembali. Kerentanan penduduk miskin dipengaruhi

beberapa faktor, menurut Sulistiyani (2004: 20) bahwa dalam konteks kemiskinan absolut letak permasalahannya adalah pada kondisi masyarakat yang tidak berdaya untuk memenuhi lima kebutuhan dasar (pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dasar). Berbeda dengan konteks kemiskinan struktural letak permasalahannya adalah pada ketidakjangkauan akses terhadap sumber ekonomi, perumahan, pendidikan dan kesehatan, karena kemampuan yang dimiliki terbatas.

Menurut Narayan, dkk (2000: 26-28) bahwa yang menyulitkan atau membuat kemiskinan itu sulit ditangani adalah sifatnya yang tidak saja multidimensional tetapi juga saling mengunci; dinamis, kompleks, sarat dengan sistem institusi (konsensus sosial), gender dan peristiwa yang khas per lokasi. Pola kemiskinan sangat berbeda antar kelompok sosial, umur, budaya, lokasi dan negara juga dalam konteks ekonomi yang berbeda. Lebih lanjut, menurut Sutomo (2010: 285) bahwa Faktor kelemahan fisik dapat disebabkan karena kondisi kesehatan dan faktor gizi buruk, sehingga dapat mengakibatkan produktivitas kerja yang rendah. Faktor isolasi terkait dengan lingkup jaringan interaksi sosial yang terbatas, serta akses terhadap informasi, peluang ekonomi dan fasilitas pelayanan yang terbatas pula. Faktor kerentanan terkait dengan tingkat kemampuan yang rendah dalam menghadapi kebutuhan dan persoalan mendadak. Faktor ketidakberdayaan terkait dengan akses dalam mengambil keputusan, akses terhadap penguasaan sumberdaya dan posisi tawar.

Berdasarkan akar penyebab kemiskinan tersebut, penanggulangan kemiskinan dapat diartikan sebagai upaya untuk memotong mata rantai yang menyebabkan ketidakberdayaan penduduk miskin. Dengan demikian strategi penanggulangan ditujukan untuk memotong mata rantai penyebab kemiskinan tersebut yakni faktor isolasi terkait dengan lingkup jaringan interaksi sosial yang terbatas, akses terhadap informasi yang terbatas, serta peluang ekonomi dan fasilitas pelayanan yang terbatas pada penduduk miskin melalui proses pemberdayaan, sehingga

penduduk miskin mempunyai kesempatan untuk memperbaiki kehidupannya.

Agar dalam pemberdayaan masyarakat dapat mencapai tujuannya maka langkah-langkah yang perlu dilakukan menurut Nugroho (1995: 35-35) pertama, meningkatkan kesadaran kritis masyarakat atas posisinya dalam struktur sosial-politik dimana orang miskin tersebut tinggal; kedua, setelah kesadaran kritis muncul, upaya-upaya memutuskan hubungan-hubungan yang bersifat eksploitatif terhadap lapisan orang miskin perlu dilakukan; ketiga, penanaman rasa kesamaan (egalitarian) dan berikan gambaran bahwa kemiskinan bukan merupakan takdir tetapi sebagai penjelmaan konstruksi sosial; keempat, merealisasi perumusan pembangunan dengan melibatkan masyarakat miskin secara penuh.

Sedangkan konsep pemberdayaan menurut perspektif pekerjaan sosial bisa dirujuk dari pendapat Rubin dan Rubin (2001: 77) yang menyatakan bahwa pemberdayaan dikonsepsikan dari perspektif pengorganisasian, sehingga pemberdayaan adalah tujuan inti dari pengorganisasian. Hal ini dimaksudkan bahwa pemberdayaan dilakukan secara kolektif melalui organisasi, dengan melalui organisasi orang-orang bisa diberdayakan untuk menyadari atau untuk memahami sejauh mana mereka bisa mengakses sumber daya sosial yang ada melalui kekuatan hubungan antara anggota individu dalam organisasi itu, dan juga melalui partisipasi aktif dalam organisasi dan berikutnya mereka bisa merefleksikan keterlibatan tersebut. Dalam Konsep kekuatan atau kemampuan berasal dari solidaritas sosial yang muncul sebagai anggota dalam kelompok, di mana dengan melalui kekuatan atau kemampuan yang dimiliki kelompok tersebut upaya individu untuk mengatasi segala permasalahan dan memberdayakan dirinya bisa disalurkan secara terfokus dan efektif melalui organisasi atau kelompok yang diikuti. Pemberdayaan dalam persepektif pekerjaan sosial lebih diorientasikan pada bagaimana proses pemberdayaan itu dilakukan dan bagaimana proses intervensi pemberdayaan tersebut, artinya dalam persepektif pekerjaan sosial pemberdayaan adalah merupa-

kan metode yang digunakan dalam intervensi komunitas.

Menurut Robbins dkk. (2012: 94), strategi khusus yang perlu dikembangkan oleh pekerja sosial dalam mengintervensi masyarakat melalui pemberdayaan adalah bahwa sebelum orang dapat mulai mengembangkan dan meningkatkan kemampuan untuk mendapatkan kekuatan dan kemampuan serta kontrol atas hidup mereka, mereka harus terlebih dahulu mengidentifikasi kekuatan-keuatan yang langsung maupun tidak langsung berkontribusi terhadap masalah-masalah yang berhubungan dengan ketidakberdayaan mereka. Kekuatan-kekuatan yang dimaksud meliputi: perbuatan, kejadian atau kondisi yang mengganggu proses dimana individu mengembangkan keterampilan pribadi dan dan keterampilan sosial yang efektif.

Bersamaan berkembangnya konsep dan strategi pemberdayaan dalam penanggulangan kemiskinan tersebut sekitar tahun 1990 Bank dunia merumuskan kebijakan baru tentang pembangunan yang berkelanjutan. Gagasan-gagasan ini selanjutnya diimplementasikan di dalam program pengurangan kemiskinan Bank Dunia, yang menekankan pembangunan yang didorong oleh komunitas, partisipasi kelompok komunitas dalam pengambilan keputusan, pengembangan kapasitas organisasi lokal, dan seleksi proyek yang sesuai dengan keinginan lokal.

Pergeseran kebijakan Bank Dunia dalam penanggulangan kemiskinan tersebut dibarengi berkembangnya paradigma pembangunan yang lebih humanis yang menekankan pada kelestarian lingkungan dan pembangunan sosial untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dengan strategi pembangunan berkelanjutan, maka program-program penanggulangan kemiskinan termasuk didalamnya program-program yang didanai oleh Bank Dunia diberbagai negara diarahkan pada pendekatan pemberdayaan masyarakat. Pendekatan pemberdayaan menempatkan manusia dan modal sosial sebagai faktor kunci yang memainkan peran penting dalam segala segi. Dalam proses inilah unsur modal sosial sudah diupayakan untuk dimanfaatkan dalam proses

penanggulangan kemiskinan berbarengan dengan modal komunitas yang lain.

Pergeseran kebijakan Bank Dunia dalam penanggulangan kemiskinan tersebut dibarengi berkembangnya paradigma pembangunan yang lebih humanis yang menekankan pada kelestarian lingkungan dan pembangunan sosial untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dengan strategi pembangunan berkelanjutan, maka program-program penanggulangan kemiskinan termasuk didalamnya program-program yang didanai oleh Bank Dunia diberbagai negara diarahkan pada pendekatan pemberdayaan masyarakat. Pendekatan pemberdayaan menempatkan manusia dan modal sosial sebagai faktor kunci yang memainkan peran penting dalam segala segi. Dalam proses inilah unsur modal sosial sudah diupayakan untuk dimanfaatkan dalam proses penanggulangan kemiskinan berbarengan dengan modal komunitas yang lain.

Dalam penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan pemberdayaan *World Bank* memberi perhatian yang tinggi dengan mengkaji peranan dan implementasi modal sosial khususnya untuk pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang. Paham yang dikembangkan oleh *World Bank* dengan menggunakan modal sosial didasari pada asumsi: Modal sosial berada dalam seluruh keterkaitan ekonomi, sosial, dan politik, serta hubungan sosial (*social relationships*) mempengaruhi bagaimana pasar dan negara bekerja, dan sebaliknya pasar dan negara juga akan membentuk bagaimana modal sosial di masyarakat bersangkutan; Hubungan yang stabil antar aktor dapat mendorong keefektifan dan efisiensi baik perilaku kolektif maupun individual; Modal sosial dalam satu masyarakat dapat diperkuat, namun membutuhkan dukungan sumber daya tertentu untuk memperkuatnya; dan Agar tercipta hubungan sosial dan kelembagaan yang baik, maka anggota masyarakat mesti mendukungnya (Narayan dan Pritchett, 1997: 184-190).

Selang lima tahun berikutnya yakni tahun 1995 pemanfaatan modal sosial dalam penanggulangan kemiskinan semakin mendapat jus-

tifikasinya pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Pembangunan Sosial yang dilaksanakan di Kopenhagen 12 maret 1995. Dalam Konferensi tersebut Modal sosial menjadi kata kunci menanggapi tiga agenda pokok konferensi : mengurangi kemiskinan, penciptaan angkatan kerja yang produktif dan meningkatkan integrasi sosial (Raharjo, 2001: 176). Kemudian di Indonesia mulai tahun 1998 seiring dengan perkembangan pendekatan penanggulangan kemiskinan dan konsep pemanfaatan modal sosial tersebut di atas, dua tahun pasca terjadinya krisis ekonomi tahun 1997, yakni pada tahun 1999 pemerintah Indonesia melaksanakan program penanggulangan kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang dananya diperoleh dari pinjaman Bank Dunia. Program ini menggunakan pendekatan pemberdayaan dengan komponen kegiatan pemberdayaan bidang ekonomi, pemberdayaan bidang sosial dan pemberdayaan bidang lingkungan. Dalam Program ini secara implisit sudah memanfaatkan modal sosial yang diterapkan sebagai dasar prinsip program yakni prinsip nilai-nilai universal kemanusiaan yang terdiri dari komponen kejujuran, keadilan, dapat dipercaya, ikhlas dan kerelawanan, kepedulian, kesetaraan dan prinsip nilai-nilai universal masyarakat yang terdiri dari komponen demokrasi, partisipasi, transparansi, keberpihakan, akuntabilitas, desentralisasi, dan gotong royong. Pemanfaatan modal sosial tersebut semangatnya adalah disamping dipengaruhi oleh arah kebijakan Bank Dunia dalam penanggulangan kemiskinan, juga sebagai upaya meningkatkan efektivitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. Program ini berlanjut sampai sekarang dan sejak tahun 2007 program tersebut oleh pemerintah Indonesia diubah namanya menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan, yang secara tegas memanfaatkan modal sosial yang dituangkan dalam salah satu tujuannya yaitu mengikutkan modal sosial bersama dengan modal komunitas yang lainnya dalam menunjang efektifitas Program penanggulangan kemiskinan (Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan, 2012: 7). Berdasar-

kan latar belakang dan uraian pemikiran tersebut maka masalah dalam kajian ini adalah bagaimana strategi penanggulangan kemiskinan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan? Tujuan dari kajian ini adalah mendeskripsikan tahapan proses penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat sebagai sebuah strategi.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Untuk mengkaji permasalahan tersebut kajian ini menggunakan strategi penelitian studi kasus eksploratori dengan metode kualitatif yang bertujuan untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang berasal dari serangkaian tahapan proses dalam penanggulangan kemiskinan di komunitas kelurahan Kepatihan Kabupaten Jember.

Sesuai dengan tujuan penelitian maka fokus penelitian ini adalah tahapan proses penanggulangan kemiskinan sebagai penerapan strategi penanggulangan kemiskinan dan proses pembangunan organisasi lokal yang berfungsi sebagai lembaga yang memfasilitasi masyarakat dan warga miskin dalam menciptakan dan melaksanakan kegiatan bersama dalam pemberdayaan ekonomi, pemberdayaan sosial dan pemberdayaan lingkungan.

Sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ada dua yakni data primer hasil penelitian dilapangan dan data skunder. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara tidak terstruktur, diskusi kelompok terfokus, dan observasi non partisipan. Analisis data dalam penelitian ini merujuk pada teknik analisa data dari Miles dan Huberman (1992) melalui tiga alur kegiatan yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (verifikasi).

C. Strategi Penanggulan Kemiskinan di Kelurahan Kepatihan Jember

1. Gambaran Umum Wilayah Penelitian:

Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Kepatihan yang lokasinya berada di Pusat Ibu Kota Kabupaten Jember, yang merupakan bagian dari tujuh kelurahan di wilayah Kecamatan Kaliwates

Kabupaten Jember yang terdiri dari kelurahan Mangli, kelurahan Sempusari, kelurahan Kaliwates, kelurahan Jember Kidul, kelurahan Tegal Besar dan kelurahan Kebon Agung. Luas wilayah Kelurahan Kepatihan 565 Ha. Kantor Kelurahan terletak di Jl KH Wachid Hasyim Gang XVII No1 Telp.0331-485275. Kode Pos 68137 Kaliwates- Jember.

Berdasarkan wilayah administrasi kelurahan Kepatihan terbagi atas 6 Lingkungan. Wilayahnya mempunyai 26 Rukun Warga (RW) dan 84 Rukun Tetangga (RT). Penduduk kelurahan Kepatihan hingga tahun 2013 sejumlah 14269 jiwa dan 4883 KK. Ditinjau dari mata pencaharian penduduk diketahui bahwa 50 persen penduduk mata pencaharian utama adalah wiraswasta, 15 persen penduduk bermata pencaharian sebagai pegawai negeri sipil, pekerja serabutan sebanyak 15 persen dari jumlah penduduk. Ditinjau dari tingkat pendidikan Kelurahan Kepatihan sejumlah 5 persen penduduk adalah lulusan SD, 12 persen lulusan SMP. Jenjang pendidikan yang paling sedikit di tempuh oleh penduduk kelurahan kepatihan adalah tingkat pendidikan tinggi (Diploma dan Sarjana) yaitu sebesar 10 persen. Di kelurahan Kepatihan, ditemukan sebanyak 5 persen penduduk masih buta huruf.

2. Potensi Modal Sosial: Terkait dengan keberadaan organisasi sosial sebagai unsur modal sosial, di kelurahan Kepatihan minal ada 5 organisasi sosial yaitu dasa Wisma (Dama), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), Rukun Kematian dan Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM).

Dasa wisma merupakan mikro organisasi Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) di tingkat Rukun Tetangga (RT), organisasi ini merupakan perkumpulan ibu-ibu tetangga dekat yang minimal beranggotaan sepuluh rumah, sesuai dengan namanya dasawisma yang artinya adalah sepuluh rumah, tetapi pada realitanya Dama kadang kala beranggotakan lebih dari sepuluh rumah. Setiap RT minimal terdapat 2 dama. Dalam kegiatan Dasa Wisma ini tertanam unsur modal sosial saling percaya dan unsur kerja

sama diantara anggota, serta mampu membangun jaringan dengan kelompok di luarnya dengan kelompok antar Dasa Wisma melalui kegiatan di RT dan RW sehingga kegiatan ini terlembaga dan sudah mengakar dimasyarakat sejak lama.

Secara struktural, PKK di tingkat RT ditopang dari keberadaan Dasa Wisma, karena anggota PKK RT merupakan para pengurus di Dasa Wisma. Kegiatan di PKK RT hampir sama dengan kegiatan di Dasa Wisma, bedanya kalau di PKK RT anggotanya adalah pengurus Dasa Wisma, sedang di Dasa Wisma anggotanya adalah semua anggota masyarakat ibu-ibu. Unsur modal sosial kepercayaan, kerja sama dan jaringan sosial juga terbangun di kegiatan PKK ini. Posyandu merupakan salah satu bentuk Upaya Kesehatan Bersumber Daya Masyarakat yang dikelola dan diselenggarakan dari, oleh, untuk dan bersama masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan, guna memberdayakan masyarakat dalam memperoleh pelayanan kesehatan dasar untuk mempercepat penurunan angka kematian ibu dan bayi dengan bimbingan petugas puskesmas.

Lembaga berikutnya adalah Rukun kematian merupakan suatu wadah kegiatan sosial yang di miliki warga kelurahan kepatihan yang merupakan gerakan sosial non-politik yang memberikan perlindungan pada anggotanya, dimana pelayanan yang di berikan kepada para anggota merupakan pelayanan jasa kematian seperti, perawatan jenazah (memandikan, mengkafani serta melakukan shalat jenazah), sampai pada pengantaran jenazah ke pemakaman. Dalam melakukan pelayanan pada para anggotanya pengurus RKM (rukun kematian) secara bersama sama dengan warga lainnya bahu membahu melakukan pelayanan kepada mereka yang mendapat musibah.

Sedangkan lembaga lokal yang dibangun melalui program PNPM adalah Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM). Pembentukan lembaga ini sebagai upaya pengorganisasian masyarakat untuk mengenali masalah dan melakukan upaya pemecahan masalah kemiskinan di kelurahan, intervensi yang dilakukan PNPM

Mandiri Perkotaan adalah dengan menyadarkan masyarakat mengenai pentingnya membangun organisasi masyarakat yang nantinya akan berfungsi sebagai lembaga pelayanan masyarakat. Organisasi yang dimaksud adalah organisasi yang dibangun oleh masyarakat yang didorong oleh kebutuhan untuk menanggulangi persoalan bersama yaitu kemiskinan secara terorganisasi melalui tahapan proses kegiatan penanggulangan kemiskinan di masyarakat.

3. Tahapan Proses Penanggulangan Kemiskinan: Dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri perkotaan, upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui tahapan proses kegiatan di masyarakat. Tahapan yang dilakukan di masyarakat terdiri dari : Rembug Kesiapan masyarakat, Refeksi kemiskinan, pemetaan swadaya, pembentukan Lembaga Keswadayaan Masyarakat, penyusunan Program Jangka Menengah (PJM) Penanggulangan Kemiskinan dan Pembentukan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dan Kegiatan bersama dalam pemberdayaan ekonomi, sosial dan lingkungan.

Rembug Kesiapan Masyarakat: Rembug kesiapan masyarakat adalah serangkaian kegiatan rembug atau rapat warga yang diselenggarakan oleh masyarakat dan perangkat kelurahan dengan mengundang semua warga dewasa. Kegiatan ini dimaksudkan sebagai proses belajar masyarakat memutuskan untuk menerima atau menolak intervensi program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) oleh pihak pemerintah dan fasilitator. Kegiatan ini sangat penting agar keputusan tentang kegiatan masyarakat tidak hanya ditetapkan oleh perangkat kelurahan atau tokoh-tokoh masyarakat saja, namun melibatkan representasi sebagian besar masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Hasil dari kegiatan ini adalah terdaftarnya para relawan masyarakat yang bersedia menjadi kader komunitas dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Keberadaan kader-kader masyarakat merupakan faktor utama bagi jaminan atau prakondisi yang memperlancar proses pembangunan masyarakat oleh masyarakat sendiri (*Development from within*).

Oleh karena itu, secara tegas dapat dikatakan bahwa Kader Masyarakat adalah “agen pembangunan lokal” dalam rangka pemberdayaan masyarakat setempat.

Tahapan Proses Refleksi Kemiskinan: Refleksi kemiskinan adalah suatu proses pembelajaran masyarakat dalam bentuk pendalaman mengenai suatu topik dengan melibatkan mental, rasa dan karsa secara terstruktur untuk membangun kesadaran kritis peserta refleksi (masyarakat) mengenai kemiskinan dan kaitannya dengan pola perilaku dan pola pikir sehari-hari masyarakat setempat. Kesadaran kritis ini penting sebelum akhirnya masyarakat menyepakati bagaimana sebaiknya program penanggulangan kemiskinan dilaksanakan, serta menyepakati bagaimana mendorong keterlibatan masyarakat miskin dan termiskin bersama komponen masyarakat lainnya dalam memanfaatkan akses peluang yang ada di program penanggulangan kemiskinan yang akan mereka lakukan. Refleksi kemiskinan ini dilakukan dengan metode FGD (diskusi kelompok terarah). Hasil dari tahap siklus ini adalah kesadaran masyarakat bahwa persoalan kemiskinan sebenarnya juga persoalan kepedulian semua pihak. Apabila semua warga kepeduliannya sangat rendah terhadap persoalan-persoalan kemiskinan di lingkungannya maka usaha penanggulangan kemiskinan akan semakin berat untuk ditanggulangi. Dengan demikian penanggulangan kemiskinan adalah upaya membangkitkan kepedulian warga untuk menciptakan kegiatan bersama adalah suatu konsep yang semakin bisa dibuktikan.

Tahap Pemetaan Swadaya: Tahap “Pemetaan Swadaya” adalah proses partisipatif yang dilakukan masyarakat untuk menilai serta merumuskan sendiri berbagai persoalan yang dihadapinya dan potensi yang dimilikinya sehingga tumbuh kebutuhan nyata (riil) untuk menanggulangi berbagai persoalan kemiskinan, dengan berbasis kekayaan informasi kualitatif yang bersifat lokal, seperti persepsi dan pengetahuan tradisional masyarakat setempat. Intinya, masyarakat didorong untuk mampu mengiden-

tifikasi “kebutuhan nyata”, dan bukan hanya sekedar “daftar keinginan” mereka.

Tahapan Proses Pembentukan Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM): Agar LKM bisa menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga yang secara mandiri didirikan oleh warga masyarakat, LKM sebagai institusi masyarakat hanya dapat dibangun dan dibubarkan atas persetujuan, kesepakatan serta keputusan dari segenap lapisan masyarakat yang ada dan tinggal di Kelurahan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar LKM benar-benar dimiliki oleh masyarakat, dan tidak dimiliki oleh sekelompok orang atau sekelompok unsur perwakilan masyarakat atau pihak-pihak di luar masyarakat.

Dalam pembentukan LKM pemilihnya adalah semua orang dewasa dan diupayakan adanya keseimbangan antara pria dan wanita diundang oleh Fasilitator bersama kader masyarakat bekerja sama dengan RT-RW setempat, melalui suatu rembuk di tingkat Kelurahan untuk memilih minimum 5 nama (sesuai kesepakatan warga) orang-orang di Kelurahan tersebut yang dianggap mempunyai kemampuan untuk menjadi panitia pembentukan LKM. Hasilnya adalah terpilihnya Panitia Pembentukan LKM. Sebelum prosesi pemilihan dilakukan masyarakat melakukan pembahasan kriteria anggota LKM, dengan melakukan Diskusi Kelompok Terarah (DKT) tentang Kepemimpinan Masyarakat agar mampu merumuskan kualitas seorang pemimpin yang jujur dan dapat dipercaya untuk mengemban amanat masyarakat.

Proses pemilihan adalah setiap pemilih (orang dewasa atau suami dan istri atau wakil KK) memilih 5 sampai dengan 7 nama berbeda (sesuai kesepakatan) orang-orang yang tinggal di RT yang bersangkutan yang memenuhi kriteria tersebut di atas, dengan cara menuliskan nama-nama tersebut di atas kertas secara rahasia, tanpa calon, tanpa kampanye atau upaya mempengaruhi untuk memilih orang tertentu; dikumpulkan dan dilakukan tabulasi secara terbuka dihadapan warga RT setempat; semua warga yang dipilih di tingkat RT ini kemudian menjadi utusan warga RT untuk dipilih ditingkat RW atau Dusun.

Tahap Perumusan Program Jangka Menengah (PJM) Program penanggulangan Kemiskinan (Pronangkis): Program Jangka Menengah (PJM) Penanggulangan Kemiskinan berguna untuk menjadi dasar penanggulangan kemiskinan, dengan perencanaan yang baik penanggulangan kemiskinan diharapkan tidak dilakukan sepotong-sepotong karena persoalan kemiskinan merupakan persoalan yang kompleks. Hasil rumusan masalah yang sudah didapat dalam PS kemudian menjadi dasar untuk mengembangkan PJM Pronangkis. Dari daftar rumusan masalah disusun prioritas berdasarkan kriteria yang disepakati bersama oleh masyarakat.

4. Strategi Penanggulangan Kemiskinan melalui Pemberdayaan Masyarakat: Strategi penanggulangan kemiskinan dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) dilaksanakan melalui menghimpun potensi relawan masyarakat yang siap menjadi kader masyarakat yang bersedia membantu masyarakat dalam proses penanggulangan kemiskinan melalui tahapan siklus program di masyarakat. Kegiatan ini dimulai sejak tahap Rembuk Kesiapan Masyarakat (RKM) di mulai di kelurahan sasaran program.

Relawan adalah orang-orang atau warga masyarakat setempat yang bersedia mengabdikan secara ikhlas dan tanpa pamrih, tidak digaji atau diberikan imbalan, rendah hati, berkorban, mendaftarkan diri atau diusulkan oleh masyarakat berdasarkan kualitas sifat kemanusiaan atau moralitasnya, dan memiliki kepedulian serta komitmen yang sangat kuat bagi upaya memperbaiki kesejahteraan masyarakat miskin yang ada di sekitarnya maupun bagi upaya kemajuan masyarakat dan kondisi lingkungan wilayahnya. Dalam konteks penanggulangan kemiskinan, relawan-relawan akan menjadi tulang punggung dalam semua tahapan proses penanggulangan kemiskinan di Kelurahan. Melalui peran dan fungsi relawan dapat mendorong masyarakat untuk terlibat aktif dalam proses penanggulangan kemiskinan. Dalam konsep modal sosial nilai kerelawanan adalah wujud dari kesediaan saling

menolong (altruisme). Namun demikian kesediaan saling menolong ini sifatnya masih potensial dan nilai yang paling mendasar adalah orang membantu orang lain yang dalam prosesnya justru membantu mereka sendiri sehingga perlu diorganisir agar menjadi kekuatan dan sumberdaya dalam penanggulangan kemiskinan.

Kegiatan pengorganisasian dilakukan melalui tahapan program dimasyarakat yakni tahap persiapan, tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap evaluasi. Di dalam tahap persiapan terdiri dari kegiatan sosialisasi awal dan pemetaan sosial; rebug kesiapan masyarakat. Pemetaan sosial yang dilakukan bertujuan untuk mendapatkan gambaran dinamika sosial dan potensi modal sosial yang ada di masyarakat, serta untuk menyebarkan informasi tentang akan adanya program penanggulangan kemiskinan di kelurahan tersebut. Manfaat dari tahap siklus persiapan ini terkait dengan strategi pemanfaatan modal sosial adalah menjaring sebanyak-banyaknya masyarakat yang bersedia menjadi relawan sebagai kader masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan di kelurahannya.

Melalui tahapan siklus pertama ini berusaha digali potensi modal sosial yang bisa dimanfaatkan untuk membangun kemauan masyarakat untuk bekerja sama yakni modal sosial kepercayaan, kerjasama dan jaringan sosial. Modal sosial kepercayaan merupakan aspek utama yang menjadi dasar terjadinya orang mau bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Dalam kegiatan ini pemanfaatan modal sosial dilakukan melalui membangun kepercayaan diantara warga masyarakat sehingga muncul kesediaan bagi warga untuk berkumpul berdiskusi tentang kemiskinan yang ada disekitarnya dan menjadi kesadaran warga bahwa masalah kemiskinan tersebut harus ditanggulangi secara bersama-sama. Setelah muncul kesadaran warga maka langkah selanjutnya adalah berdiskusi untuk menemukan akar permasalahan kemiskinan dilingkungannya. Sehingga mampu membangkitkan niat bersama untuk menanggulangi kemiskinan secara terorganisasi.

Dalam mengorganisir masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan selain memanfaatkan modal sosial kepercayaan juga diperlukan modal sosial resiprokal. Dalam modal sosial resiprokal senantiasa diwarnai oleh kecenderungan saling tukar kebaikan (timbang balik) antar individu dalam suatu kelompok atau antar kelompok itu sendiri. Saling tukar kebaikan ini akan terjadi apabila didasari nilai keiklasan dan nilai altruisme yakni semangat untuk membantu dan mementingkan kepentingan orang lain. Apabila pengorganisasian atau mengorganisir kegiatan penanggulangan kemiskinan didasarkan pada semangat kerelawanan, keikhlasan dan semangat untuk saling membantu dan mementingkan kepentingan orang lain akan melahirkan energi sosial sehingga masyarakat lebih mudah membangun diri baik bidang sosial, ekonomi dan lingkungan.

Pengorganisasian masyarakat ini merupakan strategi intervensi komunitas sebagai upaya terstruktur untuk menyadarkan masyarakat tentang masalah kemiskinan yang dihadapi, potensi dan peluang yang dimiliki masyarakat. Oleh sebab itu, proses pengorganisasian masyarakat sebenarnya sudah dimulai pada saat Refleksi Kemiskinan dimana warga berkumpul mengenali dan merumuskan ciri kemiskinan sebagaimana diuraikan di atas, permasalahan yang perlu digali adalah mengapa terjadi kemiskinan di kelurahan mereka dan kemiskinan bukan hanya persoalan kaum miskin sehingga terbangun pemahaman bahwa kemiskinan adalah urusan bersama dan musuh bersama. Situasi ini membangun semangat untuk melakukan kegiatan secara bersama-sama, pengorganisasian masyarakat ini tidak diartikan sebagai membentuk wadah organisasi tetapi lebih merupakan kesepakatan bersama untuk bersatu sebagai sesama warga masyarakat di suatu kelurahan untuk bersama-sama menanggulangi kemiskinan sebagai sebuah gerakan moral. Untuk memimpin gerakan penanggulangan kemiskinan inilah diperlukan pimpinan yang dapat diterima oleh semua pihak yang tidak parsial, tidak mewakili golongan atau kelompok tertentu dan juga tidak mewakili wilayah tertentu

jadi bersifat impartial. Pimpinan ini juga harus dijaga untuk tidak jatuh dalam nafsu berkuasa yang bersifat otoriter tetapi tetap menjamin proses demokrasi dalam proses pengambilan keputusan disemua tingkatan.

Setelah organisasi masyarakat terbentuk, pimpinan kolektif lembaga masyarakat bersama kader masyarakat dan di bantu fasilitator kelurahan yang disediakan oleh proyek pemerintah memfasilitasi masyarakat untuk menyusun kegiatan penanggulangan kemiskinan bidang ekonomi, sosial dan lingkungan dalam bentuk Program Jangka Menengah (PJM) penanggulangan kemiskinan. Penyusunan PJM Penanggulangan kemiskinan merupakan kegiatan tahap perencanaan kegiatan penanggulangan kemiskinan, yang penyusunannya didasarkan pada kebutuhan riil masyarakat miskin yang akan ditanggulangi, yang dilakukan melalui serangkaian kegiatan musyawarah atau rembuk-rembug warga. Kebutuhan riil masyarakat tersebut didasarkan pada hasil Pemetaan Swadaya yang telah dilakukan pada tahapan siklus sebelumnya. Pada tahap ini ada dua langkah utama, yakni perumusan Program Penanggulangan Kemiskinan oleh masyarakat, serta penyebarluasan kepihak-pihak terkait (*Stakeholders*).

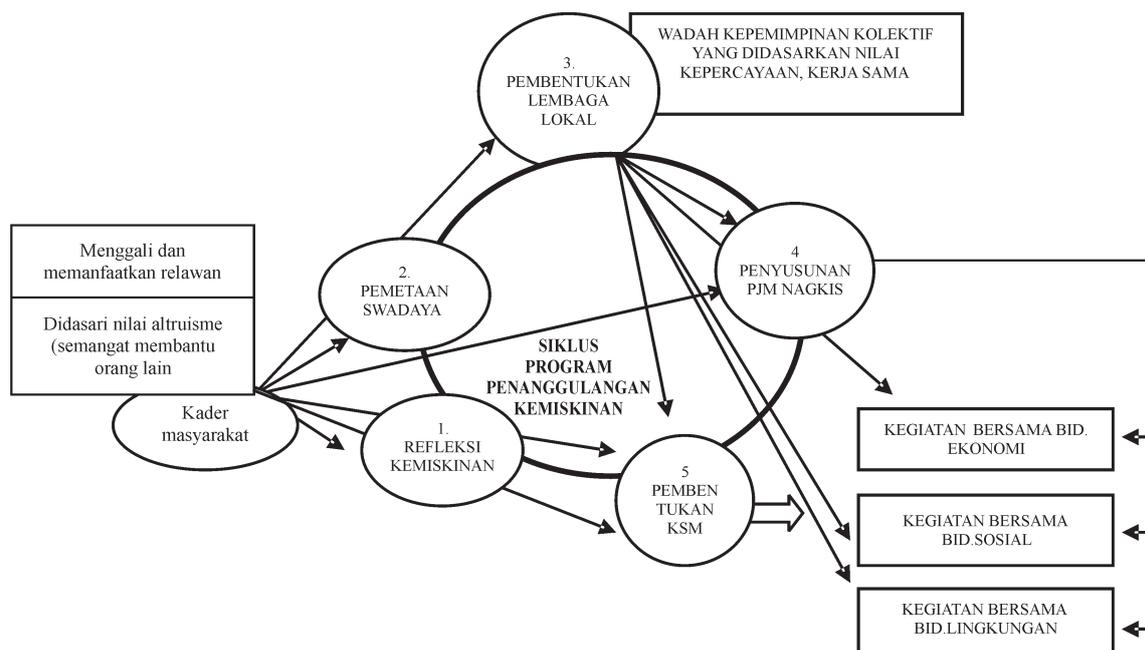
Setelah PJM terbentuk, tahapan siklus berikutnya adalah pembentukan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Strategi pemanfaatan modal sosial dalam pembentukan KSM ini adalah didasarkan pada ikatan solidaritas diantara anggota KSM, sebagai wadah belajar, pengembangan kemampuan dan usaha, saling kepercayaan, pengembangan diri dan kelompok masyarakat, sebagai langkah ikut serta dalam pengambilan keputusan dan kebijakan yang menyangkut kehidupan warga miskin itu sendiri. Warga miskin yang tergabung dalam KSM dapat menjadi pelaku langsung kegiatan penanggulangan kemiskinan dan pengorganisasian masyarakat yang menyangkut kehidupan mereka sekaligus sebagai alat pembelajaran masyarakat untuk membangun kepedulian dan kesatuan sosial, bukan sarana pengkotak-kotakan masyarakat

dan bukan sarana untuk sekedar memperoleh pinjaman dan bantuan.

Setelah Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) terbentuk tahapan siklus berikutnya adalah melakukan kegiatan penanggulangan kemiskinan bidang sosial, ekonomi dan lingkungan yang disebut Tri daya yakni pemberdayaan sosial, pemberdayaan ekonomi dan pemberdayaan lingkungan. Dengan mendasarkan konsep strategi pemberdayaan Rubin dan Rubin (2001), hasil penelitian ini menemukan model strategi penanggulangan kemiskinan melalui tahapan proses pemberdayaan di masyarakat. Interpretasi teoritik tersebut dapat dikonstruksi Model Strategi penanggulangan kemiskinan seperti tercantum dalam gambar 1.

Pemanfaatan modal sosial dalam penanggulangan kemiskinan didasarkan pada kondisi orang miskin yang mempunyai keterbatasan untuk membangun jaringan, untuk itu diperlukan organisasi lokal yang berfungsi Menjembatani membangun jaringan agar warga miskin mampu untuk mengakses berbagai sumber daya dan peluang, sebagai sarana meningkatkan kemampuan dan percaya diri, untuk mendapatkan dukungan sosial dalam pengembangan diri. Organisasi lokal juga berfungsi untuk menghubungkan warga miskin dengan kelompok masyarakat yang lebih mampu, serta untuk memfasilitasi agar warga miskin mampu melakukan sinergi untuk saling bekerjasama antar lembaga lokal, pelaku ekonomi dan lembaga negara.

Namun demikian untuk mewujudkan organisasi lokal yang bisa menjalankan fungsinya tersebut diperlukan keberadaan organisasi lokal yang mengakar di masyarakat yang dipimpin secara kolektif dengan di dasarkan nilai kejujuran, dapat dipercaya dan nilai altruisme (kesediaan menolong orang lain). Tahapan proses sebelum pembentukan organisasi lokal kegiatan yang dilakukan adalah perekrutan relawan masyarakat yang bersedia menjadi kader masyarakat bersama fasilitator kelurahan yang disiapkan oleh pemerintah memfasilitasi tahapan proses kegiatan di masyarakat sebelum pembentukan organisasi lokal. Relawan adalah orang-orang yang senang



Gambar 1. Model Strategi Penanggulangan Kemiskinan
 Sumber: Hasil penelitian 2014.

membantu orang lain direkrut kemudian dilatih teknik memfasilitasi masyarakat dan substansi program penanggulangan kemiskinan kemudian memfasilitasi kegiatan refleksi kemiskinan yaitu kegiatan memahami apa itu kemiskinan dan menjadi kesadaran bahwa kemiskinan perlu ditanggulagi secara bersama-sama.

Langkah berikutnya adalah melakukan pemetaan swadaya dan pembentukan organisasi lokal. Semua kegiatan proses tersebut didasarkan pada modal sosial kepercayaan, kerjasama dan membangun jaringan sosial. Modal sosial tersebut dimanfaatkan dalam rangka menumbuhkembangkan kemandirian dan keberlanjutan upaya penanggulangan kemiskinan karena berusaha melembagakan nilai universal kemanusiaan (*Value based development*) yang terdiri dari kejujuran, kesetaraan, keadilan, dapat dipercaya, ikhlas/rela, kepedulian. Setelah organisasi lokal terbentuk dan dipimpin secara kolektif maka langkah berikutnya adalah bersama relawan dan fasilitator pimpinan organisasi tersebut memfasilitasi masyarakat untuk menyusun Program Jangka Menengah (PJM) penanggulangan kemiskinan dan membentuk Kelompok Swadaya

Masyarakat (KSM) sebagai sasaran program, anggotanya warga miskin yang telah terdata dalam pemetaan swadaya. KSM kemudian melakukan kegiatan bersama bidang ekonomi, sosial dan lingkungan untuk mengatasi masalah kemiskinan.

D. Penutup.

Potensi lembaga lokal yang bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat kelurahan yang sampai saat ini aktif masih aktif adalah Dasa Wisma (Dama), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), Rukun Kematian dan Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM). Lembaga-lembaga selain LKM merupakan lembaga sosial yang sudah terbentuk dan berlangsung sejak lama dalam rangka memenuhi kepentingan bersama seluruh anggota. Kepentingan bersama ini menjadi pendorong kegiatan bersama yang dilakukan secara terus menerus secara kontinyu sehingga melembaga dan menjadi bagian integral dari pola aktivitas (menjadi institusi) masyarakat.

Strategi pemanfaatan modal sosial dalam penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan

menggali potensi relawan masyarakat yang akan menjadi kader masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan. Kader masyarakat inilah bersama fasilitator kelurahan memfasilitasi pembentukan organisasi lokal yang diberi nama Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM) yang berfungsi menjembatani, menghubungkan dan mensinergikan warga miskin dengan sumber daya dari dalam masyarakat dan luar masyarakat yang bisa digunakan untuk menanggulangi kemiskinan. Proses fasilitasi penanggulangan kemiskinan dengan memanfaatkan nilai altruisme, kepercayaan, kerjasama dan jaringan dilakukan melalui siklus penanggulangan kemiskinan yang terdiri dari refleksi kemiskinan, pemetaan swadaya, pembentukan organisasi lokal, penyusunan PJM penanggulangan kemiskinan, pembentukan KSM dan pelaksanaan kegiatan ekonomi, sosial dan lingkungan.

Dari hasil penelitian dapat disarankan bahwa lembaga-lembaga sosial tersebut merupakan potensi modal sosial yang menjadi kekuatan dan sumber daya sosial dalam penanggulangan kemiskinan apabila antar lembaga-lembaga sosial tersebut saling bersinergi. Untuk itu disarankan bagaimana pemerintah kelurahan, dan kekuatan-kekuatan sosial yang ada di kelurahan Kapatihan bisa memfasilitasi agar sinergitas antar lembaga yang ada di kelurahan tersebut dapat terwujud sehingga menjadi sumber daya dalam menanggulangi kemiskinan.

Pustaka Acuan

Aditjondro Junus George dkk. (2010). *Laporan studi riset Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri: Proyek Buta Tuli Terhadap Aspirasi Masyarakat Desa*, INFID– International NGO Forum on Indonesian Development.

- Direktorat Jendral Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum. (2012) *Pedoman Pelaksanaa PNPM Mandiri Perkotaan*, Jarkata: PMU-Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan.
- DuBois Brenda, Miley Karla. (1999). *Empowering Processes for Social Work Practice*, dalam Shera wes, Wells M. Lilian, (ed) 1999, *Empowerment Practice in Social Work*. Canadian Scholars Press Inc.
- Field, John. (2010). *Modal Sosial*, Yogyakarta: Kreasi Wacana,.
- Fukuyama, Francis. (2002). (Terjemahan) *The great Disruption*. Yogyakarta: Qalam,.
- _____. (2004). (Terjemahan) *The End of History and The Last Man*. Yogyakarta: Qalam,.
- _____. (2010). *Trust: Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Yogyakarta: Qalam.
- Heru Nugroho. (2001). *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Matthew. (1992). *Action*. Cambridge. U.K: Cambridge University Press.
- Huberman, Michael A. & Miles B. Matthew. (1992). *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*. Jakarta: UI Press.
- Mohammad Jafar Hafsa. (2008). *Pengentasan Kemiskinan Melalui Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung Institute for Religious and Institutional Studies (Iris).
- Midgley James and Coley Amy. (2010). *Social Work and Social Development*. Oxford University Press.
- Narayan, D. dan Pritchett, L. (1997). *Cents and Social-ibility: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania*. Washington DC Policy Research Department, The World Bank (Mimeograph)
- Robbins, P Susan, Chatterjee, Pranab, Canda, R Edward. (2012). *Contemporary Human Behavior Theory A Critical Perspektif for Social Work*. Allyn & Bacon.
- Rubin, J Herbert and Rubin, S Irene. (2001). *Community Organizing and Development*, by Allyn & Bacon.
- Soetomo. (2010). *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar,.
- Sulistiyani Teguh Ambar. (2004). *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gaya Media,.
- Seagert, dkk. (2001). *Social capital and Poor Community*. New York: Suseell Sage Foundation.

Hapa: Suatu Kearifan Lokal Suku Meher di Pulau Kisar dalam Menjaga Ketahanan Pangan

Hapa: a Local Wisdom of Meher Ethnic Group on Kisar Island to Ensure Food Security

A.M. Sahusilawane¹, Muhammad Riadh Uluputty², Esther Kembauw³, dan
Sri Wahyuni Djoko⁴

¹Fakultas Pertanian, Universitas Pattimura Ambon, <aphrodite_milana@yahoo.com>

²Fakultas Pertanian, Universitas Pattimura Ambon, <riadhrido@yahoo.com>

³Fakultas Pertanian, Universitas Pattimura Ambon <ekembauw@gmail.com>

⁴Fakultas Kedokteran, Universitas Pattimura Ambon <.S@gmail.com>

Diterima 29 April 2014, direvisi 28 Mei 2015, disetujui 27 Agustus 2015.

Abstract

Kisar is one of outside islands of Moluccas Province. The climate on the island is extreme so to guarding for food security against it Meher ethnic group use their traditional wisdom, "hapa". Hapa is a traditional farming system which is effective for the agriculture cultivation. Hapa bring a lot of hidden rationality and full support to the farmers of Meher to guard their food security that can be developed to all small islands which have the same climate. Hapa also exists with the Meher women as mam lele her that means the giver of life for the family. Hapa and mam lele her support gender division labor.

Keywords : *Hapa; Women; Food Security;*

Abstrak

Pulau Kisar adalah salah satu pulau terluar di wilayah Provinsi Maluku. Iklim di pulau ini ekstrim sehingga untuk menjaga ketahanan pangan keluarga suku bangsa "Meher" menyikapinya dengan suatu kearifan tradisional "hapa". Hapa adalah sistem tanam tradisional yang efektif dalam mengolah lahan. Hapa menampung sejumlah rasionalitas tersembunyi dan berhasil mendukung petani Meher menjadi penjaga pangan rumahtangga yang tangguh sehingga dapat dikembangkan di pulau-pulau kecil yang memiliki iklim yang sama. Hapa pun eksis sejalan dengan peran perempuan Meher sebagai *mam lele her*, yakni pemberi hidup bagi rumahtangga. Hapa dan *mam lele her* memperkuat *gender division labor*.

Kata kunci : *Hapa; Perempuan; Ketahanan Pangan;*

A. Pendahuluan

Salah satu pulau terluar yang ada di wilayah Provinsi Maluku adalah Kisar. Letaknya berdekatan dengan Negara Timor Leste dan Australia. Iklim dipulau ini cukup ekstrim yakni musim kemarau berlangsung delapan bulan sedangkan musim hujan relatif singkat yakni hanya empat bulan. Selain iklim yang ekstrim, ketersediaan air terbatas demikian juga dengan lahan pertaniannya sehingga pola pertanian yang dikembangkan oleh petani di sana adalah pola pertanian menetap. Tidak adanya *virgin forest* ditambah dengan musim kemarau yang

panjang telah membuat pulau ini kelihatannya kering dan gersang. Sesungguhnya hanya dengan memahami kondisi lingkungan yang tepat lahan pertanian di pulau ini dapat dikembangkan dan dimanfaatkan sebagai sumber ketahanan pangan bagi kehidupan penduduk setempat.

Pulau Kisar dihuni oleh dua masyarakat lokal atau dua suku bangsa yakni orang Meher dan Oirata. Dalam kehidupan sehari-hari mereka merasa berbeda satu dengan yang lain bahkan tidak jarang ada stereotipe di antara mereka. Unsur-unsur budaya yang membedakan kedua suku bangsa tersebut antara lain bahasa, arsitek-

tur rumah adat, mahar, sistem pembagian tanah sampai membayar denda adat (Binnendijk E dkk, 2006). Dalam hal mengolah lahan untuk tanaman pangan, kecuali bahasa teruji mereka, memiliki kearifan tradisional yang tidak jauh berbeda. Penulisan ini mengungkap tentang sistem mengolah lahan usaha tani yang dilakukan petani Meher.

Petani Meher di dalam mengolah lahan usaha taninya memahami betul kondisi pulau yang serba terbatas, dengan arif mereka bertindak sesuai dengan keadaan lingkungan yang tersedia. Untuk membuka kebun mereka cukup membersihkan rumput belukar dan membuat larikan dengan menggunakan peralatan yang sederhana. Pupuk tanaman bersumber dari hasil pengolahan kotoran ternak yang ada di sekitar mereka, yakni kambing dan domba. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Ayawaila (2005), bahwa masyarakat lokal di mana pun berada pasti memiliki pengetahuan tentang lingkungan sebagai hasil dari relasi dan pengalaman mereka yang cukup panjang dengan lingkungannya. Sistem pengetahuan ini merupakan kearifan tradisional lokal (*local wisdom*) yang telah teruji efektif dimaknai sebagai tradisi masyarakat dalam menjaga dan mengelola potensi sumber daya alam yang dimiliki (Salampessy, 2012). Sebagian di antaranya memiliki rasionalitas tersembunyi (*hidden rationality*) sebagai hasil dari relasi dan pengalamannya yang cukup panjang.

Apabila musim tanam tiba benih jagung dan beberapa jenis kacang-kacangan seperti kacang hijau, kacang kayu, kacang merah dimasukan ke dalam satu lobang tanam. Dipastikan semua jenis tanaman akan tumbuh dan menghasilkan pada waktu panen, karena semua jenis tanaman di dalam satu lobang akan saling memberi pertumbuhan dan kehidupan. Sistem *hapa* suatu sistem tanam tradisional tetapi memiliki nilai peradaban modern dan praktis.

Dalam kehidupan masyarakat Meher perempuan memiliki tanggung jawab sebagai pengelola pangan rumah tangga, sistem *hapa* adalah pengetahuan mutlak yang harus dimiliki oleh petani perempuan Meher. Pengelola pangan

rumah tangga artinya mulai dari pengolahan lahan, menanam, memelihara, panen sampai menyajikannya di atas meja makan adalah menjadi bagian tugas yang tidak boleh diabaikan. Mereka harus menyiapkan pangan sepanjang tahun bagi kehidupan rumah tangga. Pengelola pangan rumah tangga bukan saja menyiapkan makanan di meja makan, tetapi hasil produksi (jagung misalnya) selanjutnya di olah menjadi jagung buah, jagung pipil, tepung jagung halus dan tepung jagung setengah halus untuk disimpan di dalam lumbung sebagai persediaan makanan sampai panen berikutnya, juga dipasarkan guna menambah keuangan keluarga. Kacang merah, kacang hijau dan kacang kayu diolah menjadi makanan tambahan keluarga dan di jual.

Sebagai pengelola pangan keluarga, petani perempuan Meher sekaligus adalah istri pendamping suami dan ibu rumah tangga sehingga mereka juga harus mengurus anak, memasak, mencuci, mengambil air, mencari kayu bakar, membantu suami menggembala ternak, memasak gula merah, memasak arak serta cuka dari sadapan pohon koli. Beban pekerjaan mereka cukup banyak apabila dibandingkan dengan pekerjaan suami yang cenderung hanya menggembala ternak, menyadap nira pohon koli atau mencari ikan, seperti yang dikemukakan oleh Sahuilawane A.M. (2008), bahwa rata-rata petani perempuan di Pulau Kisar memiliki beban kerja berat dan waktu kerja lebih panjang dibandingkan dengan laki-laki. Rata-rata petani perempuan di perdesaan Oirata (pulau Kisar) memiliki jam kerja antara 14 sampai dengan 16 jam per hari.

Budaya Meher mengisyaratkan bahwa pada saat seorang perempuan menikah statusnya bukan saja menjadi isteri, tetapi sekaligus mengukuhkan perannya sebagai *mam lele her*, yakni pemberi hidup bagi rumahtangga. Meskipun telah ada pembagian tugas yang jelas antara suami dan isteri, tetapi karena perannya sebagai *mam lele her* atau pemberi hidup, mengharuskan diri mereka untuk mengabdikan seluruh hidupnya bagi rumah tangga sehingga mereka tidak peduli dengan beban kerja berat yang dipikulnya kare-

na merupakan bentuk pengabdian bagi rumah tangga (Sahusilawane. A.M dkk, 2014). Perempuan memang harus diakui bahwa dalam kebudayaan apa pun, dari yang tradisional sampai modern, sulit melepaskan diri dari kungkungan pengabdian bagi keluarga (Tong, 1998). Jalan hidup mereka diterima dengan hati yang lapang meskipun dalam dunia kerja kenyataannya cenderung merugikan hak-hak mereka sebagai seorang pekerja (petani). Melalui kearifan tradisional *Hapa*, petani perempuan Meher berhasil menjaga ketahanan pangan rumah tangga. Ketahanan pangan dapat juga diterjemahkan sebagai hak dan kemampuan suatu masyarakat untuk menentukan sistem produksi, distribusi dan konsumsi pangan (Haddad et al, 1992; Franken B et al, 1992). Masalah yang diangkat adalah bagaimana unsur-unsur dalam sistem *hapa* dalam menunjang ketahanan pangan dan bagaimana fungsi kearifan lokal terhadap keberhasilan ketahanan pangan, dan apakah telah terjadi perubahan pembagian pekerjaan antara laki-laki dan perempuan. Tujuan dari penulisan ini adalah mengidentifikasi unsur-unsur dalam sistem *hapa* dalam menunjang keberhasilan ketahanan pangan, menganalisis fungsi kearifan lokal, dikaitkan dengan jenis tanaman yang diusahakan guna ketahanan pangan dan menganalisis perubahan pembagian kerja yang terjadi pada rumahtangga petani (perempuan dan laki-laki) di perdesaan pulau Kisar. Ergon E Bergel (1995) dalam Rahardjo (1999) mengidentifikasi, perdesaan sebagai tempat pemukiman petani, sebenarnya faktor pertanian bukanlah ciri yang selalu harus melekat pada setiap desa. Ciri utamanya adalah fungsinya sebagai tempat tinggal menetap dari suatu kelompok masyarakat yang relatif kecil.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan diskriptif dan kualitatif untuk menguraikan sifat, karakteristik dari fenomena yang ada di lokasi penelitian (Oetomo D, 2005; Moleong L.J, 2006). Data diskriptif berasal dari data primer, sekunder, dari jurnal, artikel, hasil studi literatur dan hasil penelitian terdahulu. Data kualitatif di-

jaring dari wawancara dengan petani perempuan di Pulau Kisar, selanjutnya data ditriangulasi secara holistik agar komprehensif. Ruang lingkup penelitian terdiri dari materi dan lingkup operasional. Ruang lingkup materi terletak pada zona kearifan lokal yang dimiliki petani perempuan Meher dalam menyediakan pangan yaitu mengolah lahan, menanam, merawat, panen, sampai di meja makan. Ruang lingkup operasional adalah zona wilayah tinggal perempuan suku Meher di Pulau Kisar, Kabupaten Maluku Barat Daya, Provinsi Maluku.

Menjaga agar tidak ada kerancuan maupun kesalahpahaman dari beberapa istilah dan konsep yang sering digunakan dalam pembahasan, perlu dijelaskan antara lain: (1) Kearifan lokal di Maluku dimaknai sebagai tradisi masyarakat dalam menjaga dan mengelola potensi sumber daya alamnya yang dimiliki (Salampessy, 2012). (2) Ketahanan Pangan: Konsep ketahanan pangan sebenarnya dapat juga diterjemahkan sebagai hak dan kemampuan suatu masyarakat untuk menentukan sistem produksinya, distribusi, konsumsi pangan mereka sendiri. Jadi mereka bisa memilih, bisa mengakses dan bisa mempunyai daya beli yang cukup, sehingga dapat bertahan hidup, karena pangan merupakan *basic needs* atau kebutuhan pokok dasar setiap manusia. Haddad, et.al (1992) dan Franken B, et all (1992) menjabarkan ketahanan pangan menjadi komponen supply aksesibilitas dan penggunaan pangan yang saling berkaitan akan membentuk suatu sistem. (3) Perdesaan: Menurut Ergon E Bergel (1995) dalam Rahardjo (1999) mengidentifikasikan desa sebagai tempat pemukiman para petani, sebenarnya faktor pertanian bukanlah ciri yang selalu harus melekat pada setiap desa. Ciri utama yang terlekat pada desa adalah fungsinya sebagai tempat tinggal (menetap) dari suatu kelompok masyarakat yang relatif kecil. (4) Petani (perempuan): Adalah perempuan yang bekerja di bidang usaha tani/ladang bertindak sebagai produsen yang menghasilkan produk untuk kebutuhan diri maupun keluarganya. Ia juga bertindak sebagai manajer sekaligus pekerja bagi usaha taninya. (5) Pulau-pulau kecil menu-

rut kategori land area merupakan konsep relative bukan absolute yaitu suatu pulau yang luasnya < 10.000 km² dengan penduduk 500.000 jiwa. Menurut UNESCO dengan menggunakan perspektif hidrologi, pulau kecil mempunyai luas lebih kecil yaitu kurang dari 1000 km². Dalam Kepmen Kelautan dan Perikanan No. 41/2000 jo Kepmen. Kelautan dan Perikanan No. 67/2002 Pulau kecil adalah yang berukuran kurang atau sama dengan 10.000 km² dengan jumlah penduduk < 200.000 jiwa.

C. Kearifan Suku Meher dalam Menjaga Ketahanan Pangan

Wilayah desa-desa suku Meher antara lain adalah Purpura, Abusur dan Lebelau, penuh dengan hamparan ladang jagung, kacang-kacangan, umbi-umbian yang merupakan plasma nutfah diselingi pohon koli, pohon jeruk (lemon Kisar) serta padang rumput sebagai tempat penggembalaan ternak. Ternyata unsur-unsur yang menyebabkan keberhasilan dalam mencapai ketahanan pangan adalah terletak pada etos kerja, teknologi lokal tinggi, sistem *hapa*, produksi, distribusi dan konsumsi.

Fungsi Produksi: *hapa* adalah sistem tanam tradisional yang biasa dikerjakan oleh petani perempuan Meher guna memproduksi pangan. Cara bertanam dengan sistem *hapa* dilakukan sebagai berikut. Mula-mula tanah yang telah dibentuk menjadi bedengan, dibuat lobang dengan tugal (*du'du*) kemudian setiap lobang diisi dengan 3-4 biji jagung (*keleuk*) dan 2-3 biji kacang hijau (*laururu romok*), lobang berikutnya 3-4 biji jagung dan 2-3 biji kacang kayu (*tulih*), lobang berikutnya 3-4 biji jagung dan 2-3 kacang merah (*laururu memere*), begitu seterusnya. Kacang tanah (*laruru kasar*) ditanam tersendiri, tetapi tetap berada dalam areal kebun.

Petani perempuan Meher biasanya bekerja dalam kelompok kerja yang mereka sebut *Rosong*. Kelompok tersebut biasanya terdiri dari anggota keluarga maupun tetangga dengan jumlah anggota antara 10–15 orang. Mereka sepakat untuk saling membantu dan tolong menolong dalam menyiapkan lahan ketika musim tanam tiba.

Dalam sistem *hapa* ada *hidden rationality*, yakni bila bekerja bersama secara serempak, maka tidak ada tanah yang tertinggal dan tidak terolah. Peralatan yang digunakan dalam melaksanakan sistem *hapa* ini adalah peralatan sederhana yang dapat diperoleh dengan cara saling meminjam.

Selain jagung dan kacang-kacangan yang ditanam dengan menggunakan sistem *hapa*, ada juga kearifan lokal untuk segera mengisi kembali lobang-lobang bekas tanam ubi-ubian dengan umbi-umbian baru (keladi/*wukir*, ubi jalar/*hami*, kembili/*kulunne*, ubi kayu/*kaspi*) yang menunjukkan petani perempuan sangat memahami lingkungannya sehingga mampu bertindak secara efektif dan efisien dalam memproduksi pangan bagi rumahtangga. Ubi-ubian antara lain, ubi jalar (*hami*), ubi kayu (*kaspi*), dan keladi (*wukur*) ditanam pada basis bedeng.

Produksi untuk tanaman pangan diawali dengan proses penyiapan lahan, penanaman, pemeliharaan, panen, dan penyimpanan. Pemeliharaan tanaman dilakukan setiap hari karena kebun-kebun pertanian berada di sekitar rumah sehingga perempuan dapat mengalokasikan waktunya disela-sela kesibukannya menyiapkan makanan dan mengurus anak. Mereka juga dapat mengurus lahannya, misalnya menyiangi rumput atau menggemburkan tanah agar tanamannya tumbuh subur. Pemeliharaan terus dilakukan sampai masa panen tiba. Jagung serta kacang-kacangan dipanen secara serempak.

Jagung dijemur sehingga kering, kacang hijau, kacang merah dan kacang kayu dikuliti kemudian semuanya disimpan untuk persediaan pangan keluarga. Budaya Etos kerja yang gigih diiringi disiplin yang tinggi membuat mereka berhasil, dan sepatutnya menjadi cermin bagi masyarakat kota yang cenderung kurang memiliki etos kerja dan disiplin yang tinggi. Sistem *Hapa* produksinya dapat dipakai untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarga, bahkan seluruh masyarakat di pulau tersebut. Dalam konteks ketahanan pangan perdesaan, petani perempuan di pulau Kisar telah memainkan peran yang tidak kecil dalam menyediakan pangan, menyebar dari masing-masing rumahtangga sampai ke desa. Mereka

bukan tercatat sebagai petani/pekerja melainkan sebagai ibu rumahtangga. Dari sejumlah KTP (Kartu Tanda Penduduk) yang diperlihatkan oleh perempuan-perempuan di Desa Purpura, Lebelau dan Abusur, mereka yang memiliki status kawin, tidak kawin, janda, ternyata pekerjaan mereka ditulis sebagai ibu rumahtangga, bukan petani (Sahusilawane A.M. dkk, 2014).

Hal ini menunjukkan kedudukan petani perempuan dalam masyarakat lokal di desa-desa sampel masih termarginalisasi, sehingga muncul ketimpangan kerja sekaligus menuju ke arah ketidakadilan gender. Ketimpangan gender di satu sisi tidak dirasakan oleh kaum perempuan karena adat telah menempatkan mereka sebagai *mam lele her*, tetapi bila dilihat dari sisi ekonomi dan politik mereka adalah tenaga kerja yang didiskriminasi *shadow labor*. Sebaiknya Hari Orang Kerja (HOK) perlu memperhitungkan mereka, karena memiliki kontribusi yang besar dalam menjaga ketahanan pangan.

Kontribusi perempuan dalam kegiatan ekonomi antara lain dalam menyediakan pangan adalah sesuatu yang hakiki dalam kehidupannya. Abdullah (1995), menyoroti ada realitas sosial yakni akar sosial budaya, pemberian makna dan pemeliharaan ketimpangan gender. Perempuan sebagai penyedia pangan, berada dalam peran tradisi sebagai tokoh sekaligus memainkan peran transisi yang mengarah dalam dimensi kultural sekaligus dimensi struktural. Kedudukan perempuan telah dibingkai dalam tatanan yang beraroma patriarki sejak berabad-abad, sehingga perempuan menerima semua ini dengan penuh rasa percaya diri dan bertanggung jawab.

Fungsi Distribusi: Distribusi dalam ketahanan pangan, merupakan bagian dari konsumsi, dimulai dari proses pengangkutan, penyimpanan sampai pembagian. Petani Meher memiliki berbagai peralatan untuk mengangkut dan menyimpan pangan mulai dari bakul sampai *dakar* (lumbung). Khusus mengenai pembagian makanan yang juga merupakan bagian dari distribusi mencakup dua dimensi, yaitu dimensi waktu dan dimensi rumah tangga. Dimensi waktu meliputi pembagian makan pagi, siang dan malam atau

mereka sebut *tanewar*. Pangan disediakan oleh perempuan mulai dari membersihkan, memasak dan menghidangkan bagi anggota rumahtangga. Dimensi waktu juga meliputi persediaan makanan (bahan pangan) pada waktu panen sampai masa panen berikutnya.

Perempuan Meher dengan bijak dapat mendistribusikan bahan pangan dengan mengkombinasikan berbagai jenis bahan pangan, seperti jagung, ubi-ubian, kacang-kacangan sedemikian rupa, sehingga pangan tetap tersedia sepanjang musim, tanpa takut akan kekurangan pangan. Dimensi rumah tangga meliputi pembagian makanan antara anggota rumahtangga, tidak ada perbedaan atau perlakuan khusus dalam mendistribusikan makanan, meskipun bentuk olahan makanan khusus bagi anak-anak tidak sama dengan orang dewasa, tetapi jenis makanan yang dikonsumsi dalam rumahtangga adalah sama bagi semua.

Perempuan Meher mampu menciptakan kebiasaan makan yang ditentukan berdasarkan pengetahuan tradisional yang di miliki menyangkut gizi serta fungsi pangan seperti gastronomik, identitas budaya, kepercayaan, komunikasi, lambang status serta simbol dan kekuasaan yang diperoleh secara turun temurun dari leluhur. Hal tersebut menunjukkan bahwa perempuan Meher memiliki kemampuan untuk dapat menjaga pangan sekaligus bertanggung jawab keberlangsungan hidup dari rumahtangganya. Petani perempuan Meher selain mendistribusikan hasil bagi kebutuhan pangan rumahtangganya, juga menjual sebagian hasil panen ke pasar.

Fungsi Konsumsi: Masyarakat Meher memiliki pola konsumsi yang cukup baik. Makanan yang diolah, dimakan bersama oleh seluruh anggota keluarga. Kebiasaan makan (*food habit*) dan pola konsumsi rumahtangga suku Meher di desa-desa Purpura, Abusur dan Lebelau dikaitkan dengan waktu makan yang terdiri dari; makan pagi (sarapan), makan siang dan makan malam, diselingi minum teh pada sore hari. Makanan yang biasa dikonsumsi adalah nasi jagung ditambah lauk pauk berupa sayur serta ikan ataupun daging. Menyunya dari pagi sam-

pai dengan malam cukup bervariasi dan sering juga ditambah dengan ubi-ubian. Pola konsumsi pangan nampaknya tidak mengalami pergeseran yang menyolok. Beras telah dikenal sejak dulu kala, (padi ladang), dengan berjalannya waktu, padi ladang tidak lagi ditanami oleh mereka, alasannya hujan yang tidak menentu serta adanya distribusi beras dari luar pulau Kisar yang telah berjalan dengan lancar ditambah lagi dengan *raskin* bantuan pemerintah.

Menu tradisional sehari-hari orang-orang Meher cukup kaya akan gizi sumber nabati, protein dari hewan dan nasi jagung yang dikonsumsi memiliki perbandingan 1:4 (beras 1 bagian dicampur dengan jagung 4 bagian). Cara pengolahannya sederhana dan tidak membutuhkan banyak waktu. Beberapa jenis menu yang biasanya dimakan antara lain *Oku Waku* (nasi jagung campur kacang dan tepung jagung), *Ke-lauk Romok* (nasi Jagung), *Keleuk Kakan Duu-duu* (sop sayur kelor campur jagung), *Keleuk Romok Laururu* (nasi jagung kacang merah dan kacang hijau), *Urra Kakakan* (sukun santan), *In hei heik* (ikan bakar), *kaspi hod-hodow* (singkong rebus), *Pau-pau Pahiwaku* (Singkong parut dikukus), *Keleuk Kakan Op-Opil* (Jagung Rebus Kulit), *Iin Hei-heik* (Ikan Asar), *Muu Opil Tumtumis* (Tumisan Jantung Pisang). Mengkaji pangan perdesaan di pulau-pulau kecil dimulai dari adanya pemahaman bersama, bahwa lahan sempit dan terbatas merupakan kendala yang harus diubah menjadi peluang pengembangan, yang berarti lahan sempit perlu diintensifkan sehingga dapat menghasilkan produksi untuk konsumsi dan perbaikan pendapatan petani.

Kearifan Lokal Terhadap Ketahanan Pangan Rumah tangga: Iklim di pulau ini membawa tantangan bagi penduduknya sehingga mereka memiliki teknologi tersendiri dalam melakukan langkah-langkah praktis guna mempersiapkan ketahanan pangan. Pemahaman tentang berbagai jenis tanaman membuat mereka menerapkan teknologi tanam yang khas bagi berbagai jenis tanaman dalam mengusahakannya sebagai pangan keluarga.

Untuk ubi-ubian ditanam pada sisi bedengan baik ubi jalar, singkong, keladi dan lainnya maksudnya adalah untuk mengisi sisi-sisi lahan yang kosong. Selain itu ubi-ubian juga adalah jenis panganan untuk menambah sumber pangan utama keluarga. Jagung ditanam dalam setiap lobang tanam bersama-sama dengan berbagai jenis kacang-kacangan dalam jumlah biji yang lebih (biasanya sampai 4 biji). Pertanyaan muncul mengapa biji jagung ketika ditanam jumlahnya selalu lebih dari biji kacang? Jagung adalah tanaman pokok sedangkan kacang-kacangan adalah tanaman tambahan. Ibu Yohana Parleklora (44 tahun), petani perempuan dari desa Lebelau, menjelaskan bahwa “biji jagung diisi lebih banyak dari kacang, karena kalau semut makan 1 biji jagung, masih ada biji jagung lain yang bertumbuh bersama-sama dengan kacang. Jagung adalah makanan utama sehingga makanan itu harus tetap tersedia di dalam rumah.”

Untuk dapat mengawetkan jagung kering yang disimpan di dalam lumbung atau dakar mereka menggunakan kotoran ternak kerbau yang mengandung zat antihama *tianin dan*, mengandung senyawa *polyethilen*. Seiring dengan berjalannya waktu, petani Meher tidak lagi memakai *dakar* tetapi telah menggantinya dengan drum tetapi zat pengawet tradisional tetap digunakan dengan meletakkannya pada bagian alas drum. Waktu tanam yang tepat adalah dengan melihat tanda-tanda yaitu ketika burung laut (*wolok-wolok*) terbang dan hinggap di pucuk-pucuk pohon koli dan diyakini sebentar lagi musim hujan akan tiba. Sesungguhnya, burung-burung laut tersebut sedang bermigrasi menghindari tiupan angin timur dari Australia yang dingin, sekaligus mengandung air hujan yang mengisyaratkan musim tanam segera tiba.

Kearifan lokal adalah hasil adaptasi manusia dengan lingkungan hidupnya sehingga pada gilirannya mendapatkan berbagai pengalaman, dengan berjalannya waktu wawasan untuk dapat mengeliminasi lingkungan terus berkembang sehingga menjadi serasi, selaras dan seimbang dengan tata kehidupan manusia. Wawasan manusia terhadap lingkungan hidup dikenal

sebagai citra lingkungan (*environment image*), sebagaimana diungkapkan oleh Rachmad S. dkk (2008). Berangkat dari citra lingkungan tersebut ditemukan persepsi manusia terhadap struktur, mekanisme serta fungsi lingkungannya, termasuk di dalamnya ada proses interaksi dan adaptasi manusia, dan didalamnya ada respons serta reaksi manusia terhadap lingkungannya.

Citra lingkungan itu memberi arahan tentang pemikiran dan harapan manusia tentang lingkungannya, baik yang sifatnya alamiah maupun hasil dari tindakan tentang yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan bagi lingkungannya. Semua hal tersebut pada akhirnya bermuara membentuk etika lingkungan dalam kehidupan manusia. Manusia mampu untuk beradaptasi dengan lingkungan, sayangnya adaptasi tersebut tidak dicatat, sehingga pengetahuan lokal tersebut sering tergusur oleh modernisasi dan pada gilirannya menjadi punah. Sebagaimana dikemukakan oleh Grenier Louise (1998), *when a knowledgeable old person dies, whole library disappears*. Dilain pihak Conway (1997) dalam Grenier (1998) mengatakan: *given enough time, everthing is old become new again*.

Keberadaan masyarakat Meher yang ada di pulau Kisar sampai saat ini masih memegang teguh tatanan kehidupan adat, tertera dalam perilaku hidup masyarakat yang teratur. Hal ini dapat dilihat dari adanya sistem penguasaan kawasan, pengakuan batas-batas klaim teritori dan zonasi, seperti padang penggembalaan, kawasan air, kawasan pantai, dan tempat mengusahakan tanaman pangan serta perkebunan. Setiap anak adat berusaha untuk menghargai dan menghormati batas-batas milik/klaim seseorang. Sebuah contoh, seseorang yang membiarkan ternaknya memakan tanaman orang lain, maka denda yang harus dibayar akan dipatuhi, yakni seharga tanaman yang dimakan ternaknya.

Dalam upaya melestarikan lingkungan, ada larangan agar pepohonan di sekitar sumber air tidak boleh ditebang bahkan ranting yang jatuh di sekitar pohon tetap harus dibiarkan sampai membusuk. Apabila terjadi pelanggaran, yang bersangkutan akan menerima denda adat yang

cukup mahal (yaitu membayar sapi atau beberapa ekor ternak) tetapi yang lebih berat adalah hukuman moral yakni dipermalukan oleh masyarakat sehingga orang takut untuk melakukan pelanggaran. Daerah sekitar padang penggembalaan tidak boleh dibakar, sengaja atau tidak, membiarkan rerumputan terbakar denda adat pun diberlakukan (Sahusilawane A.M, 2012). Berbagai kearifan lokal yang telah diuraikan di atas tentu memberikan kesempatan bagi mereka untuk menatakelola kondisi lingkungan yang ada, agar mereka tetap dapat mengelola sumber daya alam pemberian Tuhan Sang Pencipta Semesta dengan nilai, norma yang sudah diyakini dan disepakati.

Petani perempuan Meher mampu pula mengelola produksi jagung, kacang-kacangan, ubi-ubian menjadi makanan yang dimakan setiap hari bagi rumahtangganya dalam berbagai bentuk diversifikasi olahan, serta mampu menjaga pangan dari waktu ke waktu, dari musim tanam, panen sampai pada musim tanam dan panen berikutnya. Hidup dalam lingkungan budaya patriarkhi tidak membuat mereka termarginalkan, justru budaya patriarkhi mendukung mereka sebagai *mam lele her* (sang pemberi hidup), suatu nilai subyektif yang dimiliki oleh petani perempuan Meher dalam berkarya guna kelangsungan sekaligus kesejahteraan bagi rumahtangganya; dengan ungkapan lain ikut mensejahterakan masyarakat. Selain jagung dan kacang-kacangan yang ditanam dengan menggunakan sistem *hapa*, dengan kearifan lokal untuk segera mengisi kembali lubang-lubang bekas tanam ubi-ubian dengan umbi-umbian baru (keladi/*wukir*, ubi jalar/*hami*, kembili/*kulunne*, ubi kayu/*kaspi*), menunjukkan petani perempuan Meher sangat memahami lingkungannya sehingga mampu bertindak secara efektif dan efisien dalam mengelola lahan pertanian.

Strategi yang digunakan untuk memasukan jumlah biji-biji jagung lebih banyak daripada jumlah biji-biji tanaman yang lain (kacang merah, kacang hijau, kacang kayu) menunjukkan kearifan tradisional mereka untuk memelihara benih-benih yang ditanam sekaligus mengantisi-

pasi terjadinya kegagalan. Biji-biji jagung yang jumlahnya lebih dipersiapkan sebagai cadangan benih yang siap tumbuh, menggantikan biji-biji jagung yang sewaktu-waktu gagal tumbuh akibat dimakan semut, disamping itu jagung merupakan makanan utama keluarga yang harus selalu tersedia sehingga perhatian atau prioritas tertuju pada benih jagung, dibandingkan dengan kacang-kacangan sebagai makanan tambahan keluarga.

Tanam-tanaman itu dapat bertumbuh bersama-sama di dalam sebuah lubang tanam tanpa persaingan yang dapat saling mematikan saat pengambilan unsur hara karena sesungguhnya enzim leguminosa yang berlebihan yang dilepaskan oleh kacang diambil alih oleh jagung untuk pertumbuhan, sungguh suatu peradaban lokal yang tinggi. Teknik tanam seperti ini dapat mencerminkan budaya hidup masyarakat di perdesaan yang memiliki kecenderungan hidup tolong-menolong, yang kuat membantu yang lemah, tanpa ada sifat mendominasi satu dengan yang lain, sehingga nilai tersebut sepatutnya menjadi pola anutan bagi masyarakat di perkotaan, yang kini didera arus globalisasi sehingga dapat melunturkan nilai-nilai kemanusiaan dan toleransi.

Perubahan Pembagian Kerja terhadap Ketahanan Pangan Rumah tangga: Budaya patriarki di wilayah Pulau Kisar turut menciptakan pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan. Perempuan bertanggung jawab sepenuhnya pada tanaman pangan sementara mereka belum memiliki akses maupun kontrol terhadap berbagai input modernisasi pertanian, padahal perempuan memiliki potensi yang meliputi sosial, ekonomi, budaya serta adanya kearifan lokal yang sudah menjadi zonasi hidup mereka. Perempuan diberi tanggung jawab untuk mengurus pangan yang berarti dengan penuh kesadaran mereka telah melakukan tindakan rasional, diikuti dengan kemampuan untuk menerjemahkan simbol-simbol alam yang merupakan pendukung bagi mereka untuk bekerja.

Perempuan mampu melakukan tindakan rasional (Weber, 1968: 24 dalam Ritzer G and

Goodman J.D, 2004) untuk menyediakan pangan bagi rumahtangganya lewat fungsi produksi, distribusi dan konsumsi secara nyata bertanggung jawab dan terus berusaha agar pangan rumahtangganya tetap tersedia. Perempuan sadar apabila tidak melakukan tindakan tersebut atau tidak bekerja, mereka tidak dapat memberikan asupan pangan bagi keluarganya.

Mengkaji kondisi petani perempuan Meher, muncul pertanyaan apakah telah terjadi hegemoni seperti yang dikemukakan oleh Gramsci A (2001), yaitu beban kerja ganda, marginalisasi (peminggiran ekonomi), subordinasi (penomorduaan), cap-cap negatif (stereotype) dan kekerasan, perempuan seakan tidak hadir dan tidak dapat dilihat. Kenyataannya, mereka hadir di mana-mana, tanpa disadari petani perempuan Meher sebenarnya mengalami hegemonisasi seperti jam kerja yang panjang, beban kerja berlebih, peminggiran ekonomi dan lain-lain (Darwin M dan Tukiran, 2001). Dari hasil pengamatan di lapangan, jelas menunjukkan telah terjadi perubahan kerja antara kaum laki-laki dan perempuan. Kaum laki-laki sudah banyak terlibat dalam pekerjaan menyiapkan lahan dan panen, tetapi masih ada juga yang berpendapat kalau kerja mereka di sadapan kopi dan mengembalakan ternak telah selesai. Mereka juga mengatakan kalau orang perempuan atau istri mereka itu kuat-kuat dan tidak masalah kalau tidak dibantu.

Petani perempuan Meher menyikapi tanah tempat mereka berusaha tani adalah sebuah tubuh alami, yang hakekatnya terpusat pada tanah yang di pandang sebagai *mam lele her* atau sang ibu pemberi hidup, bahkan tidak lain dari dirinya sendiri. Tanah tempat lahan usaha tani diyakini sebagai sesuatu yang sangat dinamis akibat adanya kegiatan baik flora maupun fauna. Tanah juga adalah tempat akhir hidup jasad renik tubuh (manusia meninggal, semua kembali menjadi tanah). Suatu filosofi yang memiliki nilai-nilai hakiki dalam kehidupan mereka (Sahusilawane A.M, 2012) .

Dengan masih termarginalisasinya mereka mengakibatkan kaum perempuan kurang mendapat perhatian, lebih-lebih dalam berusaha tani.

Pandangan ini perlu diubah karena setiap WNI berhak mendapat perlakuan yang sama dalam berusaha sesuai profesinya. Petani-petani perempuan Meher tersebut berada di pulau terluar yang menjadi garda terdepan. Keberhasilan mereka dapat dijadikan sebagai etalase kearifan tradisional dalam mempersiapkan ketahanan pangan pulau-pulau kecil di Provinsi Maluku, patut jika mereka mendapat perhatian khusus dalam berbagai aspek kehidupan sehingga tetap merasakan mendapat perlakuan yang sama.

C. Penutup

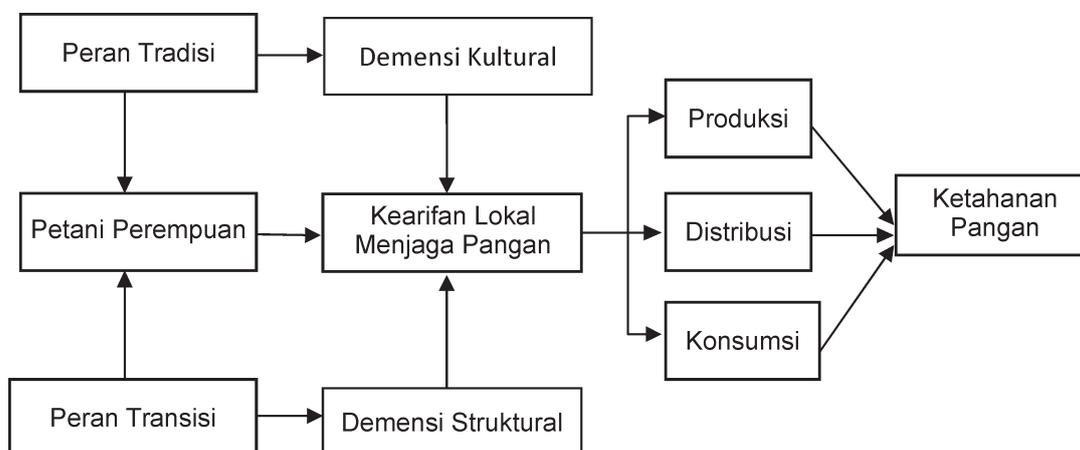
Kesimpulan: *Hapa* adalah suatu model kearifan tradisional yang efektif dalam menaklukkan alam demi mendapatkan sumber produksi utama ketahanan pangan di pulau Kisar yang memiliki karakter iklim mikro kritis. *Hapa* adalah wujud pola hidup masyarakat lokal yang memperhatikan keselarasan hidup dan keserasian ekologi, serta pentingnya saling ketergantungan di antara manusia dengan manusia, dan manusia dengan alam lingkungannya.

Hapa telah menunjukkan keberhasilan perempuan sebagai petani/pekerja penjaga pangan, tetapi pekerjaan mereka itu kurang mendapat pengakuan untuk dirinya. Kenyataannya mereka hanya ditempatkan sebagai ibu rumah tangga, padahal mereka juga memiliki beban kerja yang berat yang cenderung melebihi laki-laki sehingga terjadi ketimpangan dalam beban kerja. Hal ini diterima oleh petani perempuan Meher tanpa banyak protes, karena nilai internalisasi *mam*

lele her diserap habis oleh petani perempuan Meher.

Ketimpangan gender dianggap sebagai suatu jalan hidupnya, *the way of life*. Perannya sebagai *mam lele her*, sang pemberi hidup justru memotivasi diri untuk mengabdikan kepada kepentingan keluarga, tidak pelak lagi apa yang dilihat dan apa yang diketahui nyaris tidak ada sebutir benihpun yang jatuh ke tanah tanpa sentuhan jemari tangan perempuan (Wijaya Hesti R, 1995) *Mam lele her* yang memiliki nilai-nilai hakiki dalam kehidupan perempuan adalah suatu modal budaya dan sosial yang perlu dilestarikan, dikembangkan dan dimanfaatkan bagi kelangsungan kehidupan masyarakat dengan menyesuaikannya sesuai tuntutan masa.

Mencermati kondisi alam pulau yang kurang menguntungkan ternyata sistem *hapa* telah mampu mengatasinya. Ketahanan pangan perdesaan dapat tersedia secara terencana dan terukur dari tahun ke tahun. Semua ini mengakumulasikan rumah tangga akan mempunyai penyiapan pangan yang cukup, memiliki daya beli dan akses ke sumber pangan yang sehat dan bermutu. Pangan perdesaan perlu juga mengacu pada varian-varian kearifan lokal yang dimiliki oleh perempuan tradisional. Kearifan tradisional masyarakat Meher yang hidup di pulau dengan kondisi yang ekstrem ini dapat dijadikan sebagai suatu model ketahanan pangan bagi masyarakat di nusantara yang hidup tersebar di pulau-pulau kecil yang memiliki kondisi iklim mikro seperti di pulau Kisar.



Saran: Mencermati pendekatan penelitian, menyangkut penerapan yang berkaitan dengan penggunaan pendekatan kualitatif dengan strategi penelitian lapangan (*field research*) dan interaksi simbolik dengan menggunakan analisis Miles, Matthew dan Huberman (1992) dalam suatu proses penelitian sosial, pendekatan kualitatif lebih mampu menyelami zona psikologis yang tentunya sangat subyektif dan bersifat emik. Untuk pengambil kebijakan hendaklah selalu memperhatikan pulau-pulau terluar dan pulau-pulau perbatasan agar masyarakat tidak merasa diabaikan. Berangkat dari pengalaman membuktikan, banyak pulau-pulau perbatasan dan pulau-pulau terluar lebih mengacu kepada negara tetangga.

Pustaka Acuan

- Abdullah I. (1995). *Reproduksi Ketimpangan Gender Partisipasi Wanita dalam Kegiatan Ekonomi* dalam Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial Artikel Prisma LP3ES No. 6-1995 ISSN 0301-6269, Pustaka LP3ES Indonesia Anggota SPS
- Ajawaila J.W. (2005). *Dinamika Budaya Orang Maluku; dalam 'Maluku Menyambut Masa Depan*. Maluku Ambon: Lembaga Kebudayaan.
- Ariani, M dan Saliem, H.P. (2002). *Ketahanan Pangan, Konsep, Pengukuran dan Strategi* Dalam Forum Penelitian Agro Ekonomi Vol.20 No.1 Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian.
- Binnendijk E, H.L. Soselisa, W.R. Sihasale. (2006). *Rumah Adat Suku Oirata di Pulau Kisar*: Ambon: (laporan Penelitian), Proyek Pemanfaatan Kebudayaan Daerah Maluku Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Propinsi Maluku dan Maluku Utara, 2006.
- Bogdan, Robert dan Steve J. Taylor, (1992). *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif Suatu Pendekatan Fenomenologis Terhadap Ilmu-Ilmu Sosial*, Surabaya: Usaha Nasional.
- Darwin Muhadjir. Tukiran (2001). *Keberdayaan Perempuan dalam Kesehatan Reproduksi dalam Menggugat Budaya Patriarki*, Yogyakarta: Kerja sama Ford Foundation dengan Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gajah Mada. ISBN 979-8368-58-4
- Franken Berger, Maxwell, Simon and Timothy R. (1992). *Household Food Security, Concepts, Indicators, Measurement. A Technical Review*, New York and Rome: Unicef and IFAD.
- Gramsci Antonio, (2001) *Catatan-Catatan Politik*. Surabaya: Pustaka Prometheus
- Grenier Louise (1998). *Working With Indigenous Knowledge a Guide For Researchers*. ISBN 0-88936-873-3 Canada: National Library.
- Haddad, Lawrence, Joan Sulivan and Eillen Kennedy (1992). *Identification and Evaluation Alternative Indicators of Food and Nutrition Security : Some Conceptual Issue and an Analysis of Extant Data International Food Policy*. Washington D.C: Research Institute
- Handayani Trisakti & Sugiarti. (2005). *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*. Malang: UMM Press (Universitas Muhammadiyah Malang) cetakan ke Tiga.
- Miles, Matthew B dan Huberman AM. (1992). *Qualitative Data Analysis* (Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi). Jakarta: U I Press.
- Moleong Lexy J. (2006). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Oetome Dede. (2005). *Penelitian Kualitatif: Aliran & Tema Dalam Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group Cetakan ketiga September.
- Rachmad S, Saafroedin Bahar, I Nyoman Nurjaya, Edi Sosilo, Iman Kuswahyono. (2008) *Negara Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal*, Malang: In Trans Publishing, ISBN 978-979-350-27-2.
- Rahardjo. (1999). *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Ritzer George and Goodman J Douglas. (2004) *Sociological Theory* Edisi Bahasa Indonesia Teori Sosiologi dari Teori Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Post Modern, Yogyakarta: Penerjemah Nurhadi ISBN 978-602-8001-05-02. Kreasi Wacana.
- Sahusilawane A.M. (2008). *Sistem Pertanian dan Peralatan Tradisional Orang-orang Oirata di Pulau Kisar 2008* (Laporan Penelitian). Ambon: Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Propinsi Maluku-Maluku Utara.
- Sahusilawane A.M. (2012), *Potret perempuan Oirata Di Pulau Kisar menjaga Pangan*, Yogyakarta: Titah Surga ISBN: 978-602-19023-3- 2, Cetakan Pertama.
- Sahusilawane A.M. (2012), *Makna Ketahanan Pangan Rumah tangga Bagi Perempuan Perdesaan (Studi Kasus Suku Oirata di Pulau Kisar Kabupaten Maluku Barat Daya Provinsi Maluku)*. Malang: Disertasi, Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya.
- Sahusilawane A, M, Muhammad Riadh Uluputty; Esther Kembauw; Sri Wahyuni Djoko, (2014) *Kearifan Lokal Petani Perempuan Meher Menjaga Pangan Di Pulau-pulau Kecil (Studi Kasus Suku Bangsa Meher di Pulau Kisar Kabupaten Maluku Barat Daya)* (Laporan Penelitian) MP3EI.

Salampessy Djalaludin. (2012), *Peranan Kearifan Lokal Dalam Pengembangan Wilayah Berbasis Gugus Pulau Di Maluku dalam Berlayar Dalam Ombak Berkarya Bagi Negeri Pemikiran Anak Negeri untuk Maluku Ambon*: Ralahalu Institut.

Tong Putnam Rosemarie. (1998) *Feminist Thought Pengantar Paling Komprehensif Kepada Arus Utama*

Pemikiran Feminis Yogyakarta: Penerbit Jalasutra 55131. Edisi bahasa Indonesia, cetakan ke IV.

Wijaya H.R. (1995). *Perdagangan Internasional, Perekonomian Pedesaan dan Perempuan* dalam Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial Artikel Prisma LP3ES No. 6-1995 ISSN 0301-6269, Pustaka LP3ES Indonesia Anggota SPS

Penanggulangan Kemiskinan dengan Pemanfaatan Teknologi Tepat Guna

Poverty Prevention through Right-using Technology Application

Sri Prastyowati

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS)
Jln. Kesejahteraan Sosial No.1 Nitipuran Yogyakarta (0274) 377265, Fax (0274) 373530.
Badiklit Kesos Kementerian Sosial R I. Email: sriprastyowati@yahoo.com.
Diterima 1 Oktober 2014, direvisi 27 Juli 2015, disetujui 27 Agustus 2015

Abstract

This research is meant to know the participation of soya cake manufacturers in using used-water (IPAL) on poverty prevention in Grumbulmuntuk community, in Sukaraja Village, Banyumas District, Center Java Province. The research method is qualitative-descriptive to describe poverty condition soyabean cake manufacturer and their participation in using IPAL, and its poverty prevention alternative that can be done by related ministeries. Data are gathered through: interview with officials of local (social agency, environmental board, district social welfare workers and soyabean cake manufacturer); observation and library analysis. Data analysis done through qualitative-descriptive technique. The result can be concluded that the poverty prevention through right-using technology in soyabean cake manufacturers enviroment has not been optimally succesful yet because of its lack of participation based on their low income and education, no social and economic preparation, no intersectoral joint ventures, and continued guidance. It recommended that a guidance from the Ministry of Social Affairs and Research and Technology, through the placement of district social workers in right-using technology (IPAL) should be done.

Keywords: *Poverty Prevention; Right-using Technology.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui partisipasi perajin tahu dalam memanfaatkan Instalasi Pengolah Air Limbah (IPAL) dalam penanggulangan kemiskinan di Dusun Grumbulmunthuk, Desa Sukaraja Tengah, Kecamatan Sokaraja, Kabupaten Banyumas, Propinsi Jawa Tengah. Metode penelitian yang dipergunakan deskriptif, untuk mendeskripsikan kondisi kemiskinan perajin tahu dan partisipasinya dalam pemanfaatan IPAL serta alternatif kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dapat dilakukan oleh kementerian terkait. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan aparat (Dinas Sosial, Badan Lingkungan Hidup, Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan, perajin tahu), observasi dan studi kepustakaan. Analisis data dilakukan dengan teknik deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan Teknologi Tepat Guna /IPAL di lingkungan perajin tahu belum dapat berhasil secara optimal karena beberapa faktor; kurangnya partisipasi karena rendahnya pendidikan dan pendapatan, belum ada kesiapan baik secara ekonomi maupun sosial, belum diupayakan kerjasama lintas sektoral dan pendampingan secara berkelanjutan. Rekomendasi; penanggulangan kemiskinan oleh Kementerian Sosial bersama dengan Kementerian Riset dan Teknologi, yang dilakukan dengan Penempatan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan oleh Kemensos sebagai pendamping perajin tahu untuk memanfaatkan Teknologi Tepat Guna /IPAL menjadi alternatif kebijakan yang perlu dilakukan.

Kata Kunci: *Penanggulangan Kemiskinan; Teknologi Tepat Guna*

A. Pendahuluan

Berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan telah banyak diupayakan oleh pemerintah antara lain penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan Teknologi Tepat Guna (TTG). Menurut Inpres No 3 Tahun 2001 Tentang Pedo-

man Pelaksanaan Penerapan dan Pengembangan TTG dan Permendagri No.20 Tahun 2010 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pengelolaan TTG menyebutkan sasaran implementasi TTG yaitu golongan miskin (masyarakat penganggur, putus sekolah, dan keluarga miskin), golongan

wirausaha (masyarakat yang memiliki usaha mikro, kecil dan menengah) kawasan pedesaan dan perkotaan serta institusi yang membutuhkan. Dalam konteks inilah kajian tentang penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan Teknologi Tepat Guna perlu untuk dilakukan.

Pasal 1 Undang-Undang No 13 Tahun 2011 Tentang Penanggulangan Kemiskinan menyebutkan, penanganan fakir miskin dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan atau masyarakat dalam bentuk kebijakan program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan serta fasilitas untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Dari dua ketentuan tersebut ada beberapa hal yang patut dimaknai yaitu; untuk penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan dengan pemanfaatan teknologi tepat guna, peran pemerintah daerah menjadi kebutuhan (Jack C. Pleno:1994), maka partisipasi masyarakat menjadi faktor penting untuk keberhasilan penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan TTG (Craty dan May, 1995 dalam Hikmat 2004), dan untuk mendukung keberhasilan penanggulangan kemiskinan dengan TTG perlu dilakukan pendampingan secara berkelanjutan (UU No18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup). Pendampingan, artinya selama proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok masyarakat miskin perlu didampingi oleh pendamping yang profesional sebagai fasilitator, komunikator, dan dinamisator terhadap kelompok untuk mempercepat tercapainya kemandirian (Soegijoko, 1997: 179).

Salah satu kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh Kementerian Riset dan Teknologi di Kabupaten Banyumas Purwokerto adalah penempatan Instalasi Pengolah Air Limbah (IPA), yaitu Teknologi Tepat Guna (TTG) yang dirancang untuk membantu perajin tahu dalam kategori miskin dengan mengolah air limbah tahu menjadi biogas. Biogas yang dihasilkan dapat digunakan sebagai pengganti bahan bakar minyak, sehingga perajin tahu diharapkan tidak perlu lagi mengeluarkan biaya untuk membeli bahan bakar minyak.

Badan Pemberdayaan Masyarakat bidang pemanfaatan Sumber Daya Alam Kabupaten Banyumas, menginformasikan pengolahan air limbah tahu menjadi biogas telah menunjukkan berbagai manfaat, di antaranya biaya produksi masyarakat lebih efisien, dapat memperbaiki lingkungan, meningkatkan kapasitas nilai tambah dan menghemat bahan bakar minyak. Disamping itu pengolahan limbah menjadi biogas dilakukan sebagai upaya peningkatan kesehatan masyarakat (Notoatmodjo: 2007). Namun demikian kenyataan menunjukkan bahwa penempatan IPAL untuk penanggulangan kemiskinan belum berhasil dengan baik karena beberapa faktor; kurangnya partisipasi perajin tahu dalam memanfaatkan IPAL yang terejawantah dalam bentuk-bentuk perilaku : tidak bersedia membayar iuran perawatan IPAL, membuang sampah dan kotoran hewan menjadi satu dengan limbah, jarak rumah dengan pembuangan sampah dan kotoran hewan terlalu dekat. Kurangnya partisipasi perajin tahu untuk memanfaatkan IPAL secara nyata diketahui dari pengamatan kasar di lokasi, bahwa dari 25 perajin tahu pemanfaat biogas, hanya 18 rumah tangga perajin tahu yang memanfaatkan IPAL dan pemasok limbah, tetapi belum melakukan perawatan IPAL, belum mau membayar iuran, tujuh perajin tahu diantaranya bukan pemasok limbah, bukan pemanfaat IPAL, tetapi hanya sebagai pengguna biogas. Selain rendahnya partisipasi perajin tahu untuk memanfaatkan IPAL. belum diupayakan pendampingan secara profesional

Atas dasar alasan tersebut, maka dilakukan kajian tentang penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan TTG, dengan fokus perhatian pada perajin tahu dalam kategori miskin di Dusun Grumbulmunthuk, kemudian menentukan alternatif kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan meningkatkan partisipasi perajin tahu dalam memanfaatkan IPAL. Penanggulangan kemiskinan dengan penerapan Teknologi Tepat Guna barangkali hanya akan menjadi bidang tugas dari Kementerian Riset dan Teknologi. Namun mengingat masalah kemiskinan adalah masalah nasional, maka hal ini menjadi

tanggungjawab dari beberapa kementerian terkait, yang dalam pelaksanaannya memerlukan kerjasama antar instansi. Kementerian Sosial sebagai penentu kebijakan dalam penanganan kemiskinan layak untuk melakukan kerjasama dengan Kementerian Riset dan Teknologi dengan memperhatikan berbagai hal yang dirasa masih kurang, pendampingan untuk meningkatkan partisipasi perajin tahu dalam memanfaatkan IPAL. Pendampingan bagi perajin tahu untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam memanfaatkan IPAL dengan menempatkan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) kiranya dapat dijadikan salah satu alternatif kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan TTG/IPAL.

Dengan mengetengahkan berbagai permasalahan tentang penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan TTG/IPAL, maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah faktor-faktor apakah yang berkaitan dengan partisipasi perajin tahu dalam memanfaatkan TTG/IPAL, serta bagaimanakah bentuk pendampingan yang harus dilakukan untuk meningkatkan partisipasi perajin tahu? Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui berbagai faktor yang berkaitan dengan partisipasi perajin tahu dalam pemanfaatan TTG/IPAL, mengetahui alternatif kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan TTG/IPAL pada perajin tahu. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi; Kementerian Sosial khususnya Ditjen Dayasos dan Gulkin, serta Kementerian Riset dan Teknologi dalam rangka pengembangan kebijakan penanggulangan kemiskinan pada umumnya, secara khusus penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan TTG /PAL

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yang bertujuan untuk memperoleh gambaran secara nyata tentang kondisi kemiskinan perajin tahu dan partisipasinya dalam memanfaatkan IPAL di Dusun Grumbulmunthuk, Desa Sukaraja Tengah Kecamatan Sukaraja, Kabupaten Banyumas, Provinsi Jawa Tengah, dengan alasan Dusun Grumbul-

munthuk, merupakan penghasil limbah tahu dan menjadi dusun percontohan penempatan IPAL.

Sumber data dalam penelitian: Sumber data primer, yaitu perajin tahu pemanfaat IPAL pengguna biogas yang seluruhnya berjumlah 25 orang yang dipilih secara acak sederhana. Sumber data sekunder, berupa informasi dari *Stakeholders*/ tokoh masyarakat, buku literatur yang berkaitan dengan judul penelitian tersebut. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara tidak terstruktur dengan alat pedoman wawancara. Penelitian ini mendeskripsikan faktor-faktor yang berkaitan dengan partisipasi; bentuk-bentuk perilaku perajin tahu yang kurang mendukung keberhasilan pemanfaatan IPAL. Untuk memperkaya hasil analisis, juga mendeskripsikan upaya yang dilakukan oleh perajin tahu dalam pemanfaatan IPAL secara apa adanya (*fact finding*). Analisis data secara kualitatif dengan mengungkap fakta yang ada, kemudian menghubungkan dengan teori (Moleong: 2000). Selain itu dilakukan interpretasi data dari perspektif peneliti selaku aparat Kementerian Sosial. Analisis data juga akan dilakukan dalam perspektif emik, terutama untuk data yang diperoleh bukan dari hasil wawancara tetapi dari pengamatan langsung.

C. Penanggulangan Kemiskinan dan Pemanfaatan Tekonoogi Tepat Guna (TTG)

1. Gambaran Kemiskinan Perajin Tahu di Desa Grumbulmunthuk

Dusun Grumbulmunthuk adalah salah satu wilayah di Desa Sokaraja Tengah, Kecamatan Sokaraja, Kabupaten Banyumas, Provinsi Jawa Tengah. Dusun Grumbulmunthuk terdiri dari 6 RT. Kawasan RT 03 adalah salah satu wilayah yang dipilih oleh Pemerintah Daerah Kab. Banyumas untuk penempatan Instalasi Pengolah Air Limbah (IPAL). Penempatan IPAL untuk mengolah air limbah tahu menjadi biogas di Dusun Grumbulmunthuk dilakukan dengan alasan, bahwa Grumbulmunthuk yang dihuni oleh 110 kepala keluarga, 25 kepala keluarga diantaranya adalah sebagai perajin tahu. Perajin tahu merupakan mata pencaharian warga setempat yang dilaksanakan secara turun temurun dan pekerjaan

tersebut telah dilaksanakan sejak tahun 1970 oleh orang tua mereka hingga anak cucu. Dari 25 kepala keluarga perajin tahu tersebut seluruhnya belum memanfaatkan IPAL.

Dilihat dari kondisi ekonomi, sebagian warga di Dusun Grumbulmuntuk termasuk dalam kategori kurang sejahtera yang antara lain terlihat dari berbagai keterbatasan mereka, diantaranya keterbatasan penghasilan yang berkisar antara Rp 30.000,00-Rp 40.000,00 per hari, dengan jumlah tanggungan keluarga antara lima sampai enam orang. Penghasilan tersebut belum memperhitungkan tenaga dan bahan bakar. Andai-kata penghasilan tersebut diukur dengan batas kemiskinan yang ditentukan oleh BPS, maka secara rinci dapat diketahui bahwa pendapatan yang diterima hanya Rp 30.000 sampai Rp 40.000 dikonsumsi oleh 5 sampai 6 orang, artinya satu orang hanya mempunyai pendapatan enam sampai delapan ribu rupiah per hari atau Rp 180.000,- sampai Rp. 240.00,- per bulan per orang. Lebih kecil dari yang ditentukan oleh BPS (2014) yang menentukan kategori miskin dengan pendapatan kurang Rp 447.797,- per bulan per orang.

Proses pembuatan tahu dikerjakan oleh keluarga, minimal dua orang anggota keluarga (suami isteri atau isteri beserta anak) yang bekerja dari jam 10.00, mulai dari merebus kedelai, menggiling, memeras dan mencetak tahu hingga selesai jam 15.00 (lima jam) belum termasuk waktu untuk persiapan menjual tahu pada keesokan harinya. Kegiatan tersebut dilaksanakan secara rutin setiap hari sebagai pekerjaan warisan dari orang tua. Dilihat dari lamanya waktu yang diperlukan untuk mengerjakan pembuatan tahu hingga siap untuk dijual, maka penghasilan yang diperoleh menjadi tidak sebanding. Dengan lamanya waktu yang diperlukan untuk bekerja, penghasilan yang diperoleh hanya dapat digunakan untuk mencukupi kebutuhan pokok sehari-hari. Untuk mencukupi kebutuhan sekolah, orangtua harus melakukan pekerjaan sampingan; sebagai buruh bangunan, buruh cuci dan beternak kambing. Itupun dilakukan jika masih ada waktu luang.

Tingkat pendidikan, hasil penelusuran data tentang tingkat pendidikan perajin tahu di wilayah RT 03 di desa Grumbulmunthuk diketahui, bahwa sebagian besar 60 persen mengenyam pendidikan setingkat SD dan berstatus sebagai kepala keluarga dan 40 persen berpendidikan SLTP. Rendahnya tingkat pendidikan sebagian besar penduduk di Grumbulmunthuk, sebagaimana dicirikan oleh BPS tentang batas kemiskinan, dimana pendidikan kepala keluarga sangat rendah (SD). Rendahnya tingkat pendidikan dalam kenyataan berakibat pada rendahnya pengetahuan dalam memanfaatkan IPAL. Sesuai penelitian Husin (1993) pendidikan yang rendah cenderung akan menuju pada perilaku-perilaku yang kurang dewasa.

Hasil pengamatan langsung di desa Grumbulmunthuk diketahui, bahwa kondisi lingkungan perumahan para perajin tahu ternyata cukup padat dan relatif kumuh. Ukuran rumah tempat tinggal dari perajin tahu rata-rata kurang dari 100 meter persegi, dengan kemanfaatan selain digunakan sebagai tempat hunian digunakan pula sebagai tempat usaha yakni kegiatan pembuatan tahu, kandang ternak dan pembuangan sampah. Setiap keluarga rata-rata mempunyai 2-4 anak yang masih tinggal bersama orangtua, sehingga kondisi lingkungan terlihat padat dan kumuh. Berbagai kondisi sebagaimana tersebut di muka dicirikan oleh Astika (2010) sebagai kondisi kemiskinan (dalam Chit Ina). Selanjutnya, Slamet (1994) menyatakan kemiskinan menjadi faktor mendasar rendahnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan. Demikian pula dalam program penanggulangan kemiskinan dengan memanfaatkan TTG/ IPAL, kemiskinan yang dialami oleh perajin tahu berakibat pada rendahnya partisipasi untuk memanfaatkan TTG/IPAL. Rendahnya tingkat pendidikan dan pengetahuan perajin tahu tentang pemanfaatan IPAL, belum adanya kesiapan masyarakat untuk menerima program, serta lemahnya kerja sama lintas sektoral dalam penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan TTG/IPAL, merupakan berbagai faktor yang

berkaitan dengan partisipasi perajin tahu dalam memanfaatkan TTG.

2. Partisipasi Perajin Tahu Dalam Memanfaatkan IPAL

Diawali dengan pengertian partisipasi yang dikemukakan oleh Adi (2007), partisipasi didefinisikan sebagai mengetahui apa yang dibutuhkan, ikut memikirkan dan merencanakan langkah-langkah yang akan dikerjakan, ikut berupaya dalam pelaksanaan, ikut menilai keberhasilan serta ikut menikmati hasil pembangunan. Menurut Hoofstede (1971) yang kemudian dikutip oleh Khairuddin (2000), partisipasi diartikan sebagai "*The talking part in one or more phases of the process*" atau mengambil bagian dari suatu proses kegiatan pembangunan. Dalam hal ini adalah penanggulangan kemiskinan.

Dari beberapa definisi tentang partisipasi dalam kajian ini dapat dipahami sebagai bentuk; turut serta berperannya perajin tahu dalam suatu kegiatan secara proaktif baik karena faktor dalam diri sendiri atau faktor dari luar. Menurut Kath Davis (dalam Sastropuro, 1988), bentuk-bentuk partisipasi antara lain; uang, harta benda, tenaga, pengetahuan dan keterampilan. Menurut Slamet (1994) Ada beberapa faktor yang berkaitan dengan partisipasi yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah pendidikan/ pengetahuan dan pendapatan/ pekerjaan. Sedangkan faktor eksternal adalah kepedulian dari *stakeholders* untuk menjalin kerjasama dengan instansi terkait.

Tingkat Pendidikan: Beberapa hasil penelitian tentang faktor-faktor yang berhubungan dengan tingkat partisipasi masyarakat terhadap suatu program, diantaranya adalah tingkat pendidikan dan pendapatan. Hasil penelitian Wahyu Setyawati, Tity (2010) menyimpulkan terdapat hubungan antara pendidikan dan pendapatan terhadap partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan dengan memanfaatkan Teknologi Tepat Guna. Semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka semakin tinggi pula partisipasinya terhadap suatu obyek, begitu pula sebaliknya semakin rendah tingkat pendidikan

seseorang, maka semakin rendah pula partisipasinya dalam pemanfaatan fasilitas pembangunan yang diperuntukan baginya. Kebenaran penelitian tersebut semakin nyata ketika dilakukan penelitian tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui pemanfaatan Teknologi Tepat Guna dilihat dari tingkat pendidikan perajin tahu dalam memanfaatkan IPAL. Dari hasil wawancara, ternyata partisipasi perajin tahu berpendidikan SD (15 orang) dengan tingkat partisipasi rendah dan berpendidikan SLTP (10 orang) cukup.

Perajin tahu pemanfaat IPAL pemasok limbah, terbagi dalam kategori berpendidikan rendah yaitu Sekolah Dasar dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP). Sedangkan untuk tingkat partisipasi terbagi menjadi cukup dan rendah. Untuk kategori cukup, bentuk partisipasi yang dilakukan masih sebatas pada pemanfaatan IPAL dan pemasok limbah, belum sampai pada perawatan, pembayaran iuran dan ikut serta dalam kegiatan kelompok. Untuk partisipasi yang rendah, bentuk partisipasi yang dilakukan sebatas pada pengguna biogas, bukan pemasok limbah, pemanfaat IPAL, belum mampu membayar iuran, belum ikut merawat dan belum ikut serta dalam kegiatan kelompok pengguna IPAL.

Perajin tahu berjumlah 25 orang; 15 orang (60 persen) di antaranya berpendidikan Sekolah Dasar, sedang 10 orang (40 persen) lainnya sempat menenyam pendidikan sampai Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP). Terkait dengan rendahnya pendidikan perajin tahu, hal ini disebabkan karena rendahnya pendidikan orangtua, dan keterbatasan pengetahuan orangtua tentang arti pentingnya pendidikan bagi anak. Sejak usia sekolah, anak-anak sudah belajar membuat tahu dan berjualan di pasar. Bekerjanya anak usia sekolah dapat dimaknai secara positif, yaitu dengan bekerjanya anak dan perolehan penghasilan, maka hal ini dipandang sebagai sesuatu yang menguntungkan bagi orang tua secara ekonomi. Hasanudin (1982) menyatakan ada kaitan antara tingkat pendidikan orangtua dengan kadar nilai ekonomi anak, yaitu semakin tinggi tingkat pendidikan orang tua, makin kurang ka-

dar penghargaan orang tua terhadap nilai anak secara ekonomi. Kondisi yang demikian semakin nyata kebenarannya, dari hasil wawancara dengan perajin tahu yang menyatakan bahwa pekerjaan sebagai perajin tahu telah dilakukan bertahun-tahun secara turun temurun dari nenek sampai ke anak cucu. Dari 15 orang (60 persen) perajin tahu yang berpendidikan Sekolah Dasar dengan tingkat partisipasi pemanfaatan IPAL rendah. Sedang sepuluh orang (40 persen) perajin tahu dengan tingkat pendidikan SLTP memiliki tingkat partisipasi cukup.

Wawancara dengan salah seorang perajin tahu yaitu (DN: bukan nama sebenarnya) yang berpendidikan SD dengan tingkat partisipasi rendah, terungkap perihal keikutsertaannya untuk perawatan IPAL dan pemeliharaan lingkungan tempat tinggal, dengan menanyakan kebiasaannya membuang kotoran hewan dan membuang sampah rumah tangga, maka jawaban yang diberikan adalah saya biasa membuang sampah dan kotoran hewan di dekat rumah dan menjadi satu limbah tahu. Selain itu juga belum memanfaatkan IPAL, untuk pembuatan tahu dia memilih menggilingkan kedelai di tempat lain. Hal ini dilakukan karena menurutnya ongkosnya lebih murah.

Sedang untuk perawatan IPAL yang memerlukan biaya, mereka yang berpendidikan SD mengaku tidak mampu membayar iuran, karena pendapatan yang diperoleh hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimal. Rendahnya tingkat pendidikan dan minimnya pendapatan dalam kenyataan telah menjadi faktor rendahnya partisipasi perajin tahu untuk memanfaatkan IPAL. Kondisi yang demikian semakin nyata ketika hasil pengamatan langsung di lokasi tempat tinggal perajin tahu diketahui banyaknya kotoran hewan dan sampah rumah tangga yang dibuang menjadi satu dengan limbah tahu. Aparat dari Badan Lingkungan Hidup menyatakan “perajin tahu di lingkungan penempatan IPAL dan pemanfaat biogas belum mampu memanfaatkan IPAL dengan baik dan benar.

Kurangnya pengetahuan dalam perawatan IPAL terlihat dengan perilaku; kurang peduli

terhadap kerusakan pada saluran pipa gas, belum melakukan komunikasi dan konsultasi dengan BLH selaku pembuat program, dan belum ada kesanggupan dari seluruh pemanfaat IPAL untuk membayar iuran perawatan IPAL secara rutin. Hal ini terungkap dari pernyataan ketua RT sebagai ketua kelompok, “Jika terjadi kerusakan pada pipa penyalur gas, hanya ketua kelompok saja yang mengeluarkan biaya untuk membetulkan pipa gas dengan alasan belum mempunyai cukup uang untuk membayar iuran”. Warga lainnya menambahkan dengan menyatakan; “sebagai pemanfaat IPAL sebageaian dari mereka belum mau meluangkan waktu untuk ikut serta memperbaiki dengan alasan tidak ada waktu” Menurut Adi (2007), partisipasi merupakan pengambilan bagian atau keterlibatan anggota masyarakat dengan cara memberikan dukungan (tenaga, pikiran maupun materi) dan tanggung jawabnya terhadap setiap keputusan yang telah diambil demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan bersama. Ali Hanafiah Muhi (2009), menambahkan penerapan Teknologi Tepat Guna (TTG) yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat sering berujung pada kurang berhasil, di antaranya disebabkan karena; ketidaksiapan masyarakat yang terindikasi dari ketidakseriusan dan lemahnya partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan Teknologi Tepat Guna (TTG). Diungkapkan pula bahwa masuknya teknologi baru, tidak serta merta membantu masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya, tetapi acapkali membebani masyarakat baik secara mental (ketidakmampuan skill) maupun materiil dan menimbulkan beban biaya yang tidak mampu dipenuhi masyarakat. Menurut Slamet (1993), selain faktor pendidikan, penghasilan dan mata pencaharian seseorang akan menjadi faktor antara rendahnya partisipasi masyarakat dalam memanfaatkan program yang diperuntukkan baginya.

Penghasilan dan Mata pencaharian Perajin Tahu: Erat kaitannya dengan tingkat pendidikan adalah penghasilan dan mata pencaharian (Sunarti: 2001). Jika penghasilan seseorang di dalam masyarakat besar, maka kemungkinan

orang tersebut akan berpartisipasi lebih besar dibanding dengan orang yang berpenghasilan kecil, erat kaitannya dengan penghasilan adalah mata pencaharian. Daud R (2000), menambahkan terdapat hubungan antara pendidikan, pendapatan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Jenis mata pencaharian akan menentukan ada tidaknya waktu luang yang tersedia untuk melakukan berbagai kegiatan di dalam masyarakat. Dari hasil wawancara dengan perajin tahu diketahui penghasilan mereka yang berkisar antara Rp 30.000,00,- sampai Rp 40.000,00,- per hari, dengan jumlah tanggungan keluarga antara lima sampai enam orang. Penghasilan tersebut belum memperhitungkan tenaga dan bahan bakar, karena biogas yang dihasilkan belum mampu untuk mengganti bahan bakar pembuatan tahu. Andaikata penghasilan tersebut diukur dengan batas kemiskinan yang ditentukan oleh BPS, maka pendapatan yang hanya Rp 30.000,- sampai Rp 40.000,- dan dikonsumsi oleh 5 sampai 6 orang, artinya satu orang hanya mempunyai pendapatan enam sampai delapan ribu rupiah per hari atau Rp 180.000,- sampai Rp 240.000,- bulan per orang. Lebih kecil dari yang ditentukan oleh BPS (2014) yang menentukan kategori miskin dengan pendapatan kurang Rp. 447.797,- per bulan per orang. Dari hasil pengumpulan data diketahui 15 orang (60 persen) berpenghasilan 30 ribu per hari, lima orang lainnya (20 persen) berpenghasilan 35 ribu per hari dan lima orang (20 persen) berpenghasilan 40 ribu per hari. Dengan pendapatan yang hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, perajin tahu mengaku tidak mampu mengeluarkan biaya untuk perawatan IPAL. Artinya hampir seluruh perajin tahu belum mampu untuk berpartisipasi untuk perawatan IPAL dan menjaga lingkungan. Perawatan IPAL dan menjaga lingkungan adalah norma yang harus ditaati ketika di lingkungan perajin tahu terdapat IPAL. Ketidakmampuan ini dinyatakan oleh Nugroho dan Dahuri (2004) sebagai kondisi kemiskinan yang menghambat partisipasi.

Kesiapan Perajin Tahu Untuk Memanfaatkan IPAL: Kesiapan masyarakat untuk menerima informasi terkait dengan pemanfaatan dan perawatan IPAL menjadi faktor penting yang perlu mendapat perhatian. Ali Hanafiah Muhi (2009), menyatakan; rendahnya partisipasi masyarakat untuk memanfaatkan teknologi tepat guna antara lain disebabkan karena; ketidaksiapan masyarakat secara ekonomi dan sosial yang terindikasi dari ketidakseriusan dan rendahnya pengetahuan masyarakat dalam pemanfaatan Teknologi Tepat Guna (TTG). Untuk pemanfaatan IPAL yang tepat guna dan berkelanjutan diperlukan persiapan berupa pemetaan terhadap sumber dana dan sumber daya pendukung lainnya seperti ketersediaan bahan baku, pasar, kebersamaan masyarakat (Yulianti, kepala keluarga: 2013)

Hasil pengumpulan data tentang kesiapan perajin tahu dalam pemanfaatan dan perawatan IPAL, diketahui bahwa pemanfaat IPAL pengguna biogas belum mempunyai kesiapan baik secara ekonomi maupun sosial. Ketidaksiapan secara ekonomi dapat diketahui dari keterbatasan kemampuannya dalam mengumpulkan iuran untuk perawatan IPAL. Hasil wawancara dengan 25 orang perajin tahu, diketahui baru 10 orang yang mempunyai kesanggupan untuk membayar iuran perawatan IPAL, yang tidak dilakukan secara rutin. Kesiapan secara sosial antara lain terlihat dari belum adanya kebersamaan masyarakat untuk pengelolaan lingkungan dan perawatan IPAL. Hal ini antara lain terlihat dari sebagian perajin tahu yang memanfaatkan biogas, tetapi tidak memanfaatkan IPAL atau bukan pemasok limbah. Perajin tahu tersebut memilih menggiling kedelai di tempat lain, karena dirasakan ongkosnya lebih murah ketimbang harus membayar iuran untuk perawatan IPAL. Hasil wawancara dengan ketua pengelola IPAL diperoleh informasi bahwa kebersamaan perajin tahu untuk perawatan masih rendah, dengan menyatakan “kami kesulitan mengajak teman-teman untuk bersama-sama merawat dan mengelola lingkungan”. Menghadapi masalah tersebut ketua pengelola IPAL menyatakan: “untuk mengelola

lingkungan dan perawatan IPAL secara berkelanjutan kami memerlukan pendampingan”. Siswo Sudarmo (2005) menyatakan bahwa penempatan Teknologi Tepat Guna bagi kalangan warga miskin tidak akan mencapai hasil yang berkelanjutan tanpa ada pendampingan. Pendampingan yang dilakukan bukan sebatas pada perawatan IPAL, lebih dari itu perlu diupayakan pendampingan untuk merubah perilaku yang kurang mendukung keberhasilan pemanfaatan TTG/IPAL.

Alternatif Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dengan Pemanfaatan TTG: Seperti diketahui bahwa ada faktor eksternal yang berkaitan dengan rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam memanfaatkan program sebagai fasilitas yang diperuntukkan baginya, diantaranya adalah kerja sama lintas sektoral yang dilakukan oleh *stakeholders* (Slamet:1994). **Kerja sama lintas sektoral:** Mengingat masalah kemiskinan adalah masalah nasional yang dalam penanganannya memerlukan kerjasama antar instansi, maka kerjasama tersebut dapat dilakukan antara Kementerian Sosial dengan Kementerian Riset dan Teknologi serta masyarakat pengguna. Di daerah kerjasama dilakukan antara Badan Lingkungan Hidup (BLH) dengan Dinas Sosial dan masyarakat pengguna. Dalam pelaksanaannya kerjasama dilakukan sesuai dengan kompetensi masing-masing. Badan Lingkungan Hidup sebagai penentu kebijakan penerapan IPAL dalam pelaksanaannya akan mempersiapkan masyarakat untuk dapat menerima penempatan IPAL sebagai kebutuhan. Untuk perawatan dan pemeliharaan IPAL dibutuhkan partisipasi masyarakat secara aktif. Untuk meningkatkan partisipasi diperlukan perubahan perilaku yang mendukung keberhasilan pemanfaatan IPAL. Terkait perubahan perilaku maka perlu diupayakan pendampingan secara berkelanjutan. Untuk kegiatan pendampingan Dinas Sosial menempatkan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK). Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan adalah pekerja sosial dibawah naungan Kementerian Sosial yang telah mendapat bimbingan dan pelatihan tentang teknik dan metode pekerjaan sosial, salah satu tugasnya

adalah melakukan pendampingan dalam program penanggulangan kemiskinan.

Penempatan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK): Menurut Suharto (2008), untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dapat dilakukan oleh pekerja sosial yang akan berfungsi sebagai pendamping. Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK), adalah pekerja sosial yang telah dibekali dengan ilmu-ilmu sosial murni dan ilmu sosial terapan yang dalam tugas keseharian dapat bertindak sebagai seorang profesional pekerja sosial. Pendamping dilakukan oleh seorang profesional dan akan berperan sebagai fasilitator, komunikator, dan dinamisator terhadap kelompok untuk mempercepat tercapainya kemandirian (Soegijoko dkepala keluarga, 1997: 179). TKSK sebagai pendamping perajin tahu untuk memanfaatkan IPAL dengan sasaran target pada peningkatan partisipasi perajin tahu akan melakukan peran sebagai berikut.

Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan sebagai fasilitator: Fasilitator adalah peran yang berkaitan dengan pemberian motivasi, kesempatan dan dukungan bagi masyarakat. Beberapa tugas yang berkaitan dengan peran ini adalah melakukan mediasi dan negosiasi, memberi dukungan serta melakukan pengorganisasian dan pemanfaatan sumber. Dalam pelaksanaan tugas-tugas keseharian, keempat jenis tugas tersebut merupakan proses untuk tercapainya suatu tujuan yaitu untuk penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan TTG/ IPAL. Tujuan tersebut akan tercapai manakala dilakukan dengan memperhatikan keempat faktor di muka. Secara etimologi mediasi adalah proses untuk negosiasi dalam pemecahan masalah. Negosiasi dilakukan antara perajin tahu dengan pemangku kebijakan yaitu; Badan Lingkungan Hidup setempat, pemerintah daerah melalui Dinas Sosial dan aparat setempat (Camat, Lurah, RW dan RT). Peran tersebut dilakukan karena, berdasarkan hasil konfirmasi dengan TKSK diketahui bahwa selama menjadi TKSK belum pernah melakukan mediasi dan negosiasi berkaitan dengan pendampingan dalam pemanfaatan IPAL. Hal ini diakui pula

oleh perajin tahu dengan menyatakan “selama penempatan IPAL di wilayahnya belum pernah mendapat pendampingan dari TKSK. Mediasi dan negosiasi dapat dilakukan antara TKSK dengan pemangku kebijakan berkenaan dengan kepentingan keberhasilan penempatan IPAL. Mediasi dan negosiasi dilakukan sebelum dan selama program berlangsung. Sebelum program berlangsung negosiasi dilakukan dalam rangka mendapat informasi terkait dengan kemanfaatan TTG/IPAL bagi perajin tahu, sedang mediasi dan negosiasi selama memanfaatkan IPAL dilakukan jika selama memanfaatkan IPAL perajin tahu menemui masalah.

Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan sebagai agen perubahan: Sebagaimana diketahui bahwa kesadaran menjadi dasar bagi masyarakat untuk melakukan partisipasi. Kesadaran masyarakat akan tumbuh manakala dilakukan penyampaian informasi dan melakukan pelatihan secara kontinyu. Demikian halnya dengan penyampaian informasi berkaitan dengan pemanfaatan IPAL. Hasil wawancara dengan salah seorang perajin tahu (HS) diperoleh informasi bahwa untuk pemanfaatan, perawatan IPAL belum pernah dilakukan penyampaian informasi dan pelatihan secara rutin. Hasil konfirmasi dengan aparat Badan Lingkungan Hidup, diketahui bahwa untuk menyampaikan informasi yang berkaitan dengan perawatan IPAL belum dilakukan secara rutin, bahkan kerja sama dengan Dinas Sosial dan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan, juga belum diupayakan.

Terkait kerjasama antara Badan Lingkungan Hidup dengan Dinas Sosial Tenagakerja dan Transmigrasi dapat dilakukan dengan memfungsikan TKSK untuk menyampaikan informasi dan memberikan latihan keterampilan membangun kerjasama antara perajin tahu dengan aparat Badan Lingkungan Hidup dan aparat pemerintah setempat, di samping itu perlunya bekal pengetahuan tentang kemanfaatan IPAL. Hal ini perlu dilakukan, karena hasil wawancara dengan seorang TKSK, diketahui bahwa perannya sebagai agen perubahan, membangkitkan kesadaran masyarakat, menyampaikan informasi, melaku-

kan pelatihan bagi masyarakat. belum dapat kami laksanakan secara optimal, karena berbagai keterbatasan yaitu; keterbatasan kemampuan untuk membangun kerjasama minimnya pengetahuan tentang IPAL, jumlah TKSK yang belum sebanding dengan masalah kesejahteraan sosial yang ada, dalam satu wilayah kecamatan hanya terdapat satu orang TKSK, yang menjalankan tugas pengumpul data PMKS dan pendampingan program penanggulangan kemiskinan.

Dengan perannya sebagai agen perubahan, TKSK akan melakukan pendekatan baik kepada pembuat kebijakan, dalam hal ini adalah Badan Lingkungan Hidup bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan TTG, hendaknya mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi dan kesiapan perajin tahu. Peran sebagai agen perubahan ditujukan pula untuk merubah perilaku perajin tahu dalam memanfaatkan IPAL. Peran tersebut perlu dilakukan karena aparat Badan Lingkungan Hidup Purwokerto, menyatakan “kami memerlukan pendamping untuk pemanfaatan IPAL, dalam rangka merubah perilaku perajin tahu pemanfaat IPAL, bahkan kami belum mengetahui ada Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan yang dapat diberdayakan untuk pendampingan dalam pemanfaatan IPAL”. Pernyataan aparat Badan Lingkungan Hidup tersebut diakui kebenarannya oleh Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan dengan menyatakan “Kami belum pernah melakukan koordinasi dengan Badan Lingkungan Hidup” terutama dalam penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan IPAL, yang kami lakukan masih sebatas pendampingan penanggulangan kemiskinan melalui Kube.”

Peran TKSK sebagai wakil perajin tahu: Peran ini dilakukan dalam kaitan interaksi antara pendamping dan lembaga-lembaga eksternal untuk memobilisasi sumber, menggunakan media, membangun hubungan masyarakat dan jaringan kerja. Hasil wawancara dengan TKSK diketahui bahwa perannya sebagai pendamping dengan tugas menjadi wakil perajin tahu untuk memobilisasi sumber dan memanfaatkan potensi masyarakat belum dilakukan. Hal ini dapat

dimaklumi mengingat berbagai keterbatasan kemampuan yang dimiliki oleh TKSK, disamping keterbatasan pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas TKSK sebagai pendamping dalam program penanggulangan kemiskinan. Hasil konfirmasi melalui wawancara dengan aparat Dinas Sosial (Dw): diketahui bahwa keterbatasan TKSK terjadi karena kurangnya latihan keterampilan dalam hal menjalin kerjasama untuk mobilisasi sumber dalam penanganan masalah kemiskinan. Secara lebih lanjut Dw menyatakan : “Sejak otonomi daerah dan terjadi perubahan nomenklatur dari Dinas Sosial menjadi Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi, maka terjadi perubahan pada penataan Sumber Daya Manusia (SDM)” dan tatakelola organisasi pelaksana penanganan masalah kesejahteraan sosial.” Pergantian personil pelaksana yang dilakukan dengan cepat berakibat pada rendahnya profesionalitas penanganan masalah kesejahteraan sosial. Demikian halnya dengan tenaga pendampingan penanggulangan kemiskinan.

Dalam realita pendampingan pemanfaatan IPAL belum dilakukan oleh tenaga yang mampu menjadi wakil perajin tahu untuk mendapat informasi secara terkait dengan pemanfaatan IPAL secara berkelanjutan. Pendampingan yang dilakukan oleh Badan lingkungan Hidup, baru sebatas pada pemanfaatan IPAL dan hanya beberapa hari setelah selesainya penempatan IPAL, sedang untuk pemeliharaan dan perawatan dan perubahan perilaku belum dilakukan secara rutin. Berikut penuturan (Pangidin) perajin tahu pemanfaatan IPAL: “Kami baru mendapat pendampingan saat penempatan IPAL, untuk pemeliharaan dan perawatan IPAL belum dilakukan pendampingan secara rutin dan terus menerus.”

C. Penutup

Kesimpulan: Hasil kajian tentang Penanggulangan Kemiskinan Dengan Pemanfaatan TTG/IPAL bagi perajin tahu di Dusun Grumbulmunthuk, dapat disimpulkan; bahwa penempatan Instalasi Pengolah Air Limbah (IPAL) di lingkungan perajin tahu belum dapat dimanfaatkan dengan baik karena beberapa faktor

yaitu: Penempatan IPAL dikalangan perajin tahu belum diiringi dengan partisipasi perajin tahu secara memadai atau partisipasi perajin tahu masih rendah. Rendahnya tingkat partisipasi perajin tahu yang disebabkan karena berbagai keterbatasan; rendahnya tingkat pendidikan, pengetahuan dan penghasilan perajin. Dengan berbagai keterbatasan, maka belum ada kesiapan dari perajin tahu baik secara ekonomi maupun sosial. Belum adanya kesiapan secara ekonomi terlihat dari sebagian besar perajin yang belum sanggup untuk membayar iuran pemeliharaan IPAL secara rutin, sedangkan untuk kesiapan secara sosial terejawantah dalam bentuk bentuk perilaku; membuang kotoran hewan manjadi satu dengan limbah tahu, lingkungan rumah tempat tinggal yang kumuh dan berdekatan dengan hewan peliharaan (sapi, kambing). Lemahnya kerjasama antar instansi dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan Teknologi Tepat Guna, kerja sama yang dilakukan masih sebatas regulasi. Dalam pelaksanaannya di daerah belum diupayakan kerja sama dengan melakukan komunikasi dan koordinasi antar instansi terkait. Penempatan tenaga pendamping yang menguasai ilmu pekerjaan sosial terapan, akan menyiapkan perajin tahu untuk menerima program penempatan IPAL untuk mengolah limbah tahu menjadi biogas juga belum dilakukan, begitu pula pendampingan untuk perawatan dan perubahan perilaku perajin tahu.

Rekomendasi: Mengingat pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dengan pemanfaatan Teknologi Tepat Guna/IPAL yang belum dapat berhasil secara maksimal, maka rekomendasi yang diajukan adalah; Melakukan MOU di tingkat pusat antara Kementerian Riset dan Teknologi dengan Kementerian Sosial, sedang di tingkat daerah Kabupaten/Kota. MOU dilakukan antara Dinas Sosial Tenagakerja dan Transmigrasi dengan Badan Lingkungan Hidup terkait dengan penempatan IPAL yang berkelanjutan. Penempatan dan pemanfaatan IPAL berkelanjutan dapat dilakukan dengan memanfaatkan pendamping yang mampu melakukan pen-

dekatan kepada masyarakat terkait perubahan perilaku dengan memperhatikan kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat; Bagi Kementerian Sosial selaku penentu kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan, perlu mengupayakan pendampingan dengan meningkatkan jumlah dan keterampilan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) dalam membangun jalinan kerjasama antar instansi. TKSK sebagai tenaga pendamping dalam penanggulangan kemiskinan hendaknya melakukan koordinasi dan komunikasi dengan instansi terkait. Melalui koordinasi dan komunikasi dengan Dinas Sosial, Badan Lingkungan Hidup (BLH), serta organisasi sosial fungsional lainnya. TKSK memberikan informasi memanfaatkan dan perawatan IPAL. Pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang kegunaan dan manfaat IPAL akan berpengaruh terhadap perilaku. Dengan pengetahuan dan pemahaman perajin tahu tentang pemanfaatan dan perawatan IPAL, diharapkan terjadi perubahan perilaku untuk memanfaatkan IPAL; Bagi pemerintah daerah, hendaknya melakukan inventarisasi secara berkala tentang potensi wilayah, baik itu berupa sumberdaya manusia maupun sumber daya alam. Inventarisasi potensi sumber daya manusia dapat dilakukan kerjasama antara pemerintah daerah dengan masyarakat. Masyarakat melalui aparat setempat (RT) memberikan informasi tentang potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam yang dimiliki dan membuat rencana pemanfaatannya.

Pustaka Acuan

Ali Hanapiah Muhi, *Teknologi Tepat Guna (TTG) Dalam Perspektif Pemberdayaan Masyarakat*, di akses tanggal 16 Juni 2014 Makalah, disampaikan pada Acara Temu Karya Pendampingan Masyarakat Pedesaan dalam Bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan di Kabupaten Bekasi pada tanggal 13 April 2009 dan tanggal 7 Mei 2009

Adi, Isbandi Rukminto. (2007). *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok FISIP UI Press.

Chit Ina Amary. (2010). *Faktor Kemiskinan dan Upaya Penanggulangan Pemerintah Indonesia*,

Daud R. (2001). *Hubungan antara Tingkat Pendidikan, pendapatan dan Perilaku Masyarakat dengan kualiti*

tas Sanitasi Lingkungan, Yogyakarta: Thesis Pasca Sarjana IKM UGM,.

Hikmat, H. (2004). *Strategi Pemberdayaan masyarakat*, Bandung: Penerbit Humaniora,.

Husin, A. (1993). *Landasan Kependidikan*, Bandung: Materi Akta mengajar IV. IKIP.

Ida Ayu Nyoman Yuliasuti, I N. Mahaendra Yasa, I Made Jember. (2014). *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Sampah Di Kabupaten Badung*, Badung: Fakultas Ekonomi Universitas Udayana (Unud).

Jack C. Pleno. (1994). *Peran Pemerintah Daerah*, Jakarta: Bina Aksara.

Khairuddin. (2000). *Pembangunan Masyarakat, Tinjauan aspek Sosiologi, Ekonomi dan Perencanaan*, Yogyakarta: Liberty.

Moleong, L.J. (2004). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Notoatmojo. (2007). *Kesehatan Masyarakat Ilmu dan Seni*, Jakarta: Rineka Cipta.

Nugroho dan Dahuri. (2004). *Pembangunan Wilayah, Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, Jakarta: LP3ES.

Slamet. (1994). *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*, Surakarta: Sebelas Maret University Press.

Siswo, Prof. Dr. Sudarmo Muhammadiyah. (2005). *Perspektif Pengembangan Teknologi Tepat Guna*. Jakarta: halaman 11 Orasi Ilmiah Peresmian B2PTTG LIPI tanggal 25 Januari 2005.

Sugandha, Dann. (1988). *Koordinasi Alat Pemersatu Gerak Administrasi*, Jakarta: Internasional.

Suharto, E. (2008). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika Aditama.

Sunarti. (2001). *Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Perumahan Bertumpu pada Kelompok*, Semarang.

Sastroputro, Santoso. (1988)., *Partisipasi, Komunikasi, Persepsi dan Disiplin Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Alumni.

Wahju Setiawati, Tity. (2009). *Hak, Kewajiban dan Peranserta (Partisipasi) Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup* Media Hukum, IX (2). pp. 12-22. ISSN 1411-3759

Permendagri No 20 tahun 2010 tentang *Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pengelolaan TTG*

Undang-Undang No 11 Tahun 2009 tentang *Kesejahteraan Sosial*

Undang-Undang No 13 tahun 2011 tentang *Penanganan Fakir Miskin*

Undang-Undang No 18 Tahun 2008 tentang *Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Kementerian Lingkungan Hidup RI

Impres No. 3 Tahun 2001 tentang *Pedoman Pelaksanaan Penerapan dan Pengembangan TTG*

Pelayanan Sosial Lanjut Usia dalam Keluarga

Family Based Aged's Social Service

Etty Padmiati dan Kissumi Diyanayati

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS).
 Jl. Kesejahteraan Sosial No. 1 Sonosewu Yogyakarta. Telpon (0274) Email: diyanasongko@yahoo.com.
 Diterima 27 November 2014, direvisi 2 Februari 2015, disetujui 27 Juli 2015

Abstract

This research was meant to know the family, as aged's problem handling place, to do in fulfilling aged needs, and its enfluencial factors. The research took place in Krembangan Village, Panjatan district, Kulonprogo Regency, Yogyakarta Special Territory. Informants were ditermined through purposive sampling, as many nine aged persons including their families that looked after them. Data were gathered through interview, observation, documentary analysis. Data were analysed through qualitative-descriptive technique. The result showed that families gave social service to aged member of the family, phisically, psychologically, and socailly. The enfluencial factors in giving the service to their aged member of the family were the family income, the number of the family they hold, their interaction and communication process, and the condition and aged ability. Based on the result, to enhance the role of the family to give social service to their aged member, it need social guidance and information to the family related to the aged problem and need, so that the family know the need of phisical, psychological, and social needs of aged.

Keywords: *Social Service; Aged; Family*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keluarga sebagai wadah penanganan permasalahan lanjut usia (lansia) dan memenuhi kebutuhan serta faktor yang berpengaruh. Lokasi penelitian ditetapkan di Desa Krembangan Kecamatan Panjatan Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik *purposive sample* sebanyak sembilan orang lansia dan sembilan keluarga yang merawatnya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi, dan telaah dokumentasi. Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini adalah keluarga memberikan pelayanan kepada orang tua (lansia), baik pelayanan pemenuhan kebutuhan fisik, psikis, maupun sosial. Faktor yang berpengaruh terhadap keluarga dalam memberikan pelayanan pada lansia adalah penghasilan keluarga, beban tanggungan keluarga, proses interaksi dan komunikasi, dan keberadaan dan potensi lansia. Berdasarkan temuan di lapangan, untuk lebih meningkatkan peran keluarga dalam memberikan pelayanan kepada lansia perlu adanya bimbingan sosial dan pemberian informasi kepada keluarga terkait dengan permasalahan dan kebutuhan lansia, agar keluarga lebih mengetahui dan memahami kondisi baik fisik, psikis, maupun sosial, serta kebutuhan lansia.

Kata kunci : *Pelayanan Sosial; Lanjut Usia; Keluarga*

A. Pendahuluan

Penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pembangunan, seperti perbaikan gizi, tersedianya bermacam obat, peningkatan kualitas pengobatan dan perawatan berbagai penyakit akibat proses penuaan (*degeneratif*), memungkinkan seseorang dapat menikmati usia lanjut. Akibatnya usia harapan hidup (*life expectancy*) masyarakat Indonesia dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Pada tahun 1980, usia harapan hidup manusia Indonesia hanya 52,2 ta-

hun, tahun 1990 meningkat menjadi 59,8 tahun, dan tahun 2000 bertambah menjadi 64,5 tahun. Pada tahun 2010 meningkat menjadi 67,4 tahun, dan di tahun 2020 diperkirakan akan mencapai 71,1 tahun. Usia harapan hidup penduduk Indonesia diproyeksikan akan semakin meningkat terus.

Sementara itu, seiring dengan meningkatnya angka kelahiran dan menurunnya tingkat kematian masyarakat Indonesia, ternyata laju pertumbuhan jumlah penduduk lanjut usia (lan-

sia) mengalami peningkatan yang tinggi. Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa, pada tahun 1990 penduduk lansia adalah 12,7 juta jiwa atau 6,56 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Kemudian di tahun 2000 menjadi 17,8 juta jiwa atau 7,97 persen, dan tahun 2010 meningkat menjadi 23,9 juta jiwa atau 9,77 persen. Diperkirakan pada tahun 2020 meningkat menjadi 28,8 juta jiwa atau 11,34 persen. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Indonesia penduduknya sudah berstruktur tua (*aged structured population*), karena rata-rata proporsi penduduk lansia sudah lebih tujuh persen (Dir. Pelayanan Sosial Lanjut Usia, 2011). Secara grafik dapat digambarkan bahwa lapisan penduduk lansia dalam struktur demografi Indonesia menjadi semakin tebal, dan sebaliknya penduduk usia muda menjadi relatif makin sedikit. Hal ini tentunya sangat berpengaruh terhadap pembangunan nasional, khususnya bidang kesejahteraan sosial. Lansia yang memiliki perlindungan dan jaminan sosial mandiri, seperti pensiunan dan pengusaha relatif tidak begitu menjadi beban keluarga dan atau pemerintah. Sebaliknya, bagi lansia yang tidak memiliki perlindungan dan jaminan sosial akan menjadi beban keluarga, masyarakat, dan negara.

Peningkatan jumlah penduduk lansia dapat berpengaruh ganda. Di satu sisi sebagai modal sosial karena potensi yang dimiliki berupa keluasan pengetahuan, banyaknya pengalaman, dan kearifan sikap yang diperoleh dalam berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dapat dipakai sebagai teladan bagi generasi berikutnya. Namun di sisi lain dapat menjadi beban bagi penduduk usia produktif, karena terus melemahnya fungsi organ-organ tubuh yang berakibat pada penurunan derajat kesehatan dan produktivitas. Keberadaan penduduk Indonesia saat ini dapat digambarkan sebagai piramida dengan puncaknya penduduk lansia, di bawahnya penduduk usia produktif, dan paling dasar penduduk usia anak-anak. Dalam perkembangan seiring dengan perbaikan derajat kesehatan dan keberhasilan keluarga berencana, tidak tertutup kemungkinan gambaran tersebut akan berubah

menjadi “bejana”, karena jumlah penduduk lansia akan setara bahkan sangat mungkin akan lebih banyak dibanding jumlah penduduk usia anak-anak.

Meningkatnya jumlah penduduk lansia dan makin panjangnya usia harapan hidup akan membawa konsekuensi timbulnya berbagai permasalahan, akibat dari perubahan fungsi yang dialami seperti masalah fisik, kesehatan, psikologis, sosial, dan ekonomi. Tingkat produktivitas lansia jelas mengalami penurunan, sementara kebutuhan mereka justru semakin meningkat, khususnya dalam hal pemeliharaan kesehatan. Hal ini berkaitan dengan semakin menurunnya fungsi organ-organ tubuh yang berakibat melemahnya daya tahan tubuh sehingga semakin rentan terhadap berbagai penyakit. Kesadaran untuk selalu memperhatikan kesehatan dan kemudahan dalam mengakses fasilitas layanan kesehatan sangat berpengaruh terhadap perbaikan derajat kesehatan masyarakat. Sementara perbaikan derajat kesehatan masyarakat berpengaruh terhadap kesehatan lansia.

Mengingat menurunnya berbagai fungsi organ tubuh lansia, maka sedikit banyak akan menimbulkan ketergantungan dan atau pertolongan orang lain. Di Indonesia, terutama di perdesaan pada umumnya lansia menikmati hari tuanya di lingkungan keluarga. Banyak ditemui, mereka masih berperan sebagai kepala keluarga. Ini memperlihatkan masih kuatnya kemandirian di kalangan lanjut usia, yang tidak saja masih mempunyai sumber penghasilan sendiri, tetapi juga masih mempunyai tanggungan pada anak-anaknya. Dari beberapa hasil penelitian diketahui, bahwa sebagian besar lansia masih tinggal bersama anak-anaknya dan hanya sedikit yang tinggal sendiri (Hartono, 2005 : 164). Dalam sebuah rumah tangga (keluarga) terkadang terdiri dari tiga, bahkan empat generasi. Hal ini menunjukkan, bahwa hubungan emosional antara orang tua dan anak cukup kuat, sehingga anak-anak yang mampu tidak akan membiarkan orang tuanya yang sudah lansia hidup sendiri dan terlantar. Orang tua yang sudah tidak berdaya, selalu akan di tampung di rumah anaknya.

Soejono Prawirohusodo (1992: 5) juga mengemukakan, bahwa lansia di Indonesia masih diperhatikan dan tidak ditinggalkan. Meskipun sudah tua tidak dibuang begitu saja, tetapi ditimba pengalamannya oleh anak-anaknya. Kondisi ini memang sesuai dengan nilai sosial budaya bangsa, yang menghormati dan menghargai peran serta kedudukan lansia dalam kehidupan keluarga dan masyarakat. Orang tua yang telah berusia lanjut merupakan sumber nasihat dan restu, sehingga harus dihormati dan mendapatkan kebahagiaan, terutama dalam lingkungan keluarga. Sebutan “sesepuh” dalam masyarakat menunjukkan adanya penghargaan tersebut, sehingga menitipkan orang tua yang sudah lansia di lembaga-lembaga pelayanan belum merupakan kebutuhan masyarakat. Di samping itu, masih adanya rasa malu atau durhaka apabila keluarga menitipkan orang tua di panti *tresna werdha*. Keluarga ingin membahagiakan orang tua yang sudah lansia di dalam lingkungan keluarga. Kepedulian dari anggota keluarga yang lebih muda banyak membantu dalam merawat dan melayani yang tua, dan membuat orang tua bahagia dan sejahtera.

Keluarga merupakan tempat yang terbaik bagi para lansia, karena memiliki ikatan emosional dan sejarah. Mengingat semakin tingginya jumlah penduduk lansia dan penurunan fungsi organ tubuh dan kemunduran fisik, psikis, dan sosial mereka, maka perlu untuk terus dikembangkan pelayanan lansia berbasis keluarga, termasuk menggalakkan gerakan “Tiga generasi di bawah satu atap”. Hal ini akan semakin tampak nilai-nilai tentang tanggung jawab orang tua pada anak dan sebaliknya. Pelayanan lansia dalam keluarga mempunyai ciri khusus, yaitu terjadinya keterlibatan emosi yang menandai hubungan lansia dengan keluarga yang merawatnya, sehingga pelayanan dalam keluarga diharapkan menjadi pilihan utama dalam upaya penanganan permasalahan lansia di masa datang. Keluarga, dengan kata lain merupakan wahana paling baik untuk memberikan pelayanan kepada lansia, karena memiliki potensi dalam merawat orang

tua. Dalam pelayanan ini, lansia tetap tinggal di lingkungan keluarga, hidup menyatu bersama anak, cucu, dan atau sanak keluarga lainnya. Orang tua yang sudah memasuki usia lanjut akan dirawat, dan untuk keperluan sehari-hari masih dilayani oleh anak-anaknya. Upaya yang dilakukan adalah memberi pelayanan kebutuhan baik fisik, psikis, maupun sosial. Fungsi keluarga dalam pelayanan lansia sangat besar artinya dalam mewujudkan lansia yang sejahtera.

Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat, yang pada dasarnya merupakan suatu kelompok yang terbentuk dari suatu hubungan seks yang tetap untuk menyelenggarakan hal yang berkenaan dengan keorangtuaan dan pemeliharaan anak. Menurut Chilman (dalam Su’adah, 2005 : 26), keluarga adalah ekspresi seksual atau hubungan antaranak dan orang tua. Sebagai patokan, orang hidup bersama dengan komitmen dan di dalam hubungan yang intim, anggota-anggotanya memandang identitas mereka sebagai bagian penting yang mengikat kepada grup tersebut, dan grup tersebut mempunyai ciri-ciri tersendiri. Hal ini berarti, keluarga mempunyai peranan penting dalam mewujudkan kesejahteraan anggotanya termasuk lansia, karena lansia memerlukan perhatian dan penanganan serta pelayanan khusus dari keluarga.

Mengingat keluarga sebagai lembaga sosialisasi pertama dan utama dalam masyarakat, maka keluarga merupakan wadah untuk penanganan permasalahan yang paling layak bagi lansia. Keluarga merupakan wahana yang tepat dalam memberikan pelayanan kepada lansia, karena keluarga mempunyai kewajiban moral yang sangat luhur untuk tetap mengurus dan melayani lansia dalam lingkungan keluarga. Pelayanan sosial oleh keluarga kepada lansia adalah memberi pelayanan dalam keluarga, agar lansia dapat merasakan kesejahteraan lahir dan batin. Keberadaan lansia dalam keluarga dengan pengetahuan, pengalaman, dan kearifan yang telah diperolehnya dalam kehidupan, diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi keluarga dan bangsa.

Pelayanan dalam keluarga diharapkan menjadi pilihan utama dalam upaya penanganan permasalahan lansia di masa datang. Lansia tetap tinggal di lingkungan keluarga bersama anak, cucu, dan atau sanak keluarga lainnya. Pertanyaan dalam penelitian ini adalah bagaimana keluarga sebagai wadah penanganan permasalahan berupaya memenuhi kebutuhan lansia dan faktor apa yang berpengaruh dalam upaya memberi pelayanan bagi lansia?

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian ditentukan secara *purposive sample* di Desa Krembangan, Kecamatan Panjatan, Kabupaten Kulon Progo, DIY. Pemilihan lokasi ini didasarkan pertimbangan banyak terdapat penduduk lansia yang hidup dalam lingkungan keluarganya. Tinggal bersama anak dan cucunya, sehingga dinilai ada relevansi dalam menunjang terjawabnya permasalahan dan tujuan penelitian ini. Berdasarkan data di lapangan diketahui bahwa, jumlah penduduk Desa Krembangan yang termasuk kategori lansia sebanyak 856 jiwa, yang terdiri dari 387 jiwa laki-laki dan 469 jiwa perempuan. Dari 856 jiwa tersebut, terdapat 72 jiwa yang tinggal bersama keluarga atau anak dan cucu. Sumber data atau informan dipilih secara *purposive* sebanyak sembilan orang lansia (yang tinggal bersama keluarga atau anak dan cucu), dan sembilan keluarga dari lansia yang jadi subjek penelitian ini.

Data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh dari sumbernya, berupa informasi langsung tentang bagaimana keluarga memberikan pelayanan kepada lansia, serta faktor-faktor yang berpengaruh dalam upaya pelayanan tersebut, teknik yang digunakan adalah wawancara. Untuk mendapatkan data atau informasi yang lebih fokus dan terkendali dari orang-orang yang menjadi informan, digunakan panduan wawancara (*interview guide*) yang tidak berstruktur atau terbuka (Sugiyono, 2007: 140). Panduan wawancara hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan,

bersifat fleksibel artinya pertanyaan-pertanyaan yang diajukan akan berkembang dan tidak hanya terpancang pada daftar pertanyaan. Dalam proses wawancara dilakukan dalam suasana yang informal, sehingga informan tidak merasa menjadi pihak yang diwawancarai. Data primer selain diperoleh dari wawancara, juga diperoleh dari hasil pengamatan, meskipun tidak menggunakan instrumen baku, tetapi hanya berupa rambu-rambu pengamatan. Menurut Wignyo Adiyoso (2009 : 81), kombinasi hasil wawancara mendalam dan pengamatan langsung dalam penelitian kualitatif dapat menghasilkan data yang komprehensif.

Data sekunder berupa dokumen, buku, jurnal, surat kabar, dan sumber lain atau berupa catatan yang berkaitan dengan kebutuhan penelitian. Data ini merupakan pelengkap dari pengumpulan data yang lain. Penelusuran data tersebut dilakukan dengan pendekatan telaah dokumentasi yang berkaitan dengan objek penelitian, untuk mendukung data primer. Data yang sudah terkumpul dikelompokkan menurut substansi permasalahannya, selanjutnya diinterpretasikan dan dianalisis secara deskriptif kualitatif dalam bentuk narasi.

C. Pelayanan Lanjut Usia Berbasis Keluarga di Desa Krembangan

1. Kondisi Desa Krembangan

Desa Krembangan secara administrasi termasuk wilayah Kecamatan Panjatan, Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Desa ini memiliki luas 5.914, 865 ha secara administrasi terbagi menjadi 12 dusun yang terdiri dari 48 RT dan 24 RW, dengan batas-batas wilayah sebelah Utara Desa Kedungsari, Kecamatan Pengasih, sebelah Selatan Desa Wahyuharjo, Kecamatan Lendah, sebelah Timur Desa Demangrejo, Kecamatan Sentolo, dan sebelah Barat Desa Cerme, Kecamatan Panjatan. Secara geografis, kondisi wilayah desa Krembangan di bagian utara berupa perbukitan yang menghasilkan batu sebagai bahan bangunan. Meskipun kondisi wilayahnya berupa perbukitan, tetapi tanahnya masih bisa ditanami seperti pisang, kelapa, dan ketela pohon. Sedangkan di

bagian selatan merupakan dataran rendah yang tanahnya cukup subur sebagai lahan pertanian untuk ditanami padi, palawija, bawang merah, semangka, melon, dan aneka sayuran. Sebagian besar (45,36 persen) penduduknya bermata pencaharian sebagai petani dan petani penggarap atau buruh tani. Gambaran ini lazim ditemukan pada daerah agraris di pedesaan, di mana sektor pertanian merupakan sektor riil yang diandalkan untuk menjadi sumber kehidupan penduduknya. Dari segi demografis, berdasarkan monografi desa yang ada (data per Desember 2012), penduduk desa Krembangan berjumlah 4.983 jiwa, terdiri dari 2.470 jiwa laki-laki dan 2.513 jiwa perempuan, dan terbagi dalam 1504 KK.

Dalam hal sarana dan prasarana, sebagian besar jalan desa sudah dalam kondisi cukup baik, demikian pula dengan jumlah kendaraan angkutan umum juga sudah cukup memadai, sehingga dapat digunakan oleh penduduk untuk kelancaran kegiatannya. Kondisi perumahan penduduk dapat dikatakan cukup baik, karena sebagian besar penduduknya telah memiliki rumah yang permanen. Adapun prasarana dan sarana pendidikan yang ada di desa ini dapat dikatakan masih kurang memadai. Hal ini karena sarana pendidikan yang ada hanya Taman Kanak-Kanak (TK) dan jenjang pendidikan formal Sekolah Dasar (SD). Meskipun sarana pendidikan yang ada hanya TK dan SD, namun dapat dikatakan cukup untuk menampung penduduk usia pendidikan dasar setempat, bahkan penduduk di sekitar Desa Krembangan. Demikian pula dengan sarana dan prasarana kesehatan, juga dapat dikatakan kurang memadai. Hal ini dapat dilihat dari minimnya sarana dan prasarana yang dimiliki, yakni puskesmas pembantu, bidan, perawat kesehatan, masing-masing hanya ada satu. Minimnya fasilitas pendidikan dan kesehatan tidak terlalu berpengaruh terhadap tingkat pendidikan dan kesehatan masyarakat Desa Krembangan karena aksesibilitas transportasi sudah sangat memadai sehingga penduduk mudah dalam mengakses layanan pendidikan di atas SD dan layanan kesehatan yang ada di luar desa tersebut.

Kondisi sosial budaya masyarakat Desa Krembangan relatif sama dengan masyarakat pedesaan pada umumnya. Pola kehidupannya masih terlihat sarat dengan nilai-nilai ikatan kekerabatan, sehingga hubungan di antara warga masyarakat sangat erat. Hubungan tersebut tergambarkan dalam wujud saling berbagi, saling berkunjung, dan saling tolong menolong. Demikian pula kegiatan gotong royong atau kerja bakti masih sering dilakukan oleh warga masyarakat.

2. Kondisi Lanjut Usia

Menjadi tua merupakan peristiwa alami yang pasti dilalui oleh orang yang beruntung dikaruniai umur panjang. Proses menua adalah hal yang wajar bagi setiap orang dan sulit untuk dihindari dengan upaya apapun. Betapa pun majunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang dicapai manusia tidak akan pernah mampu mencegah, apalagi menghentikan proses penuaan. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi hanya mampu memperlambat dan memelihara agar dalam usia lanjut seseorang tetap sehat, aktif, produktif, dan berkualitas. Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah “Sebenarnya pada umur berapakah seseorang mendapat sebutan lanjut usia (lansia)?”. Memang belumlah ada ketentuan yang pasti pada umur berapa seseorang dapat disebut lansia, karena dalam hal memberikan suatu batasan tentang orang lansia sampai sekarang belum ada kesatuan pendapat.

Dalam UU No.13 Tahun 1998 tentang “Kesejahteraan Lanjut Usia”, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan lansia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun ke atas. Hal ini juga dikemukakan oleh Hurlok (dalam Argyo Demartoto, 2007 : 13), pengertian lansia adalah orang yang kira-kira mulai terjadi pada usia 60 tahun, ditandai dengan adanya perubahan yang bersifat fisik dan psikologis yang cenderung mengarah ke penyesuaian diri yang buruk dan hidupnya tidak bahagia. Berdasarkan data di lapangan diketahui bahwa, lansia yang mendapatkan pelayanan terdiri dari 4 orang ber-

jenis kelamin laki-laki dan 5 orang perempuan, dan berusia antara 65–81 tahun. Berdasarkan definisi WHO (dalam Nelly Tiurmida, 2005: 184), mereka yang mendapatkan pelayanan ini tergolong dalam *junior old age* (65 – 74 tahun) dan *formal old age* (75– 90 tahun).

Tingkat pendidikan mereka relatif rendah, karena sebagian besar informan hanya berpendidikan setingkat Sekolah Rakyat (sekarang Sekolah Dasar) yaitu sebanyak 4 orang, demikian pula yang tidak sekolah atau buta huruf, jumlahnya sama 4 orang. Sedangkan yang dapat mencapai tingkat pendidikan setingkat SLTP hanya satu orang. Hasil wawancara dengan informan lanjut usia diketahui bahwa, hal tersebut dipengaruhi oleh kondisi keluarga yang pada waktu itu tergolong tidak mampu. Lebih lanjut dikatakan, bahwa: “Pada jaman itu keadaan ekonomi keluarga sangat susah, jangankan sekolah, untuk makan sehari-hari saja sulit. Pada waktu itu yang penting adalah membantu mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang sulit. Jadi sekolah tidak begitu penting.”

Dari sembilan orang lansia tersebut, terdapat tujuh orang yang tergolong masih potensial dan dua orang yang membutuhkan pelayanan atau pertolongan dalam kegiatan sehari-hari, karena kondisi fisik yang lemah dan sakit-sakitan. Sebagaimana tertulis dalam UU No 13 Tahun 1998, bahwa lansia terdiri dari dua kategori yaitu lansia potensial, adalah lansia yang masih mampu melakukan pekerjaan dan/atau kegiatan yang dapat menghasilkan barang dan/atau jasa, dan lansia tidak potensial adalah lansia yang tidak berdaya mencari nafkah sehingga hidupnya bergantung pada bantuan orang lain. Sejalan dengan UU tersebut Nelam, dkk (dalam Warto, 2010: 5) mengelompokkan lansia menjadi dua kategori, yaitu lansia dalam kondisi normal sesuai tingkat perkembangan usianya sehingga cukup memerlukan pelayanan wajar dalam keluarga, dan lansia golongan bermasalah sehingga membutuhkan pelayanan khusus terutama dalam bentuk pelayanan medis secara profesional.

Lansia yang potensial masih melakukan

aktivitas sehari-hari tanpa bantuan anggota keluarga yang lain, bahkan ada yang masih bekerja (mencari nafkah) baik sebagai petani, tukang kayu maupun pedagang di pasar. Kegiatan yang dilakukan, menurut mereka (para lansia) selain membuat badan menjadi sehat juga bisa menjadi hiburan. Seperti diungkapkan oleh seorang informan lansia yang bekerja sebagai petani, “Jika hanya berdiam di rumah saja tanpa ada kegiatan, malah bikin “pegel-pegel” dan stres. Kegiatan saya lakukan sesuai dengan kemampuan, tidak ngoyo, yang penting ada aktivitas supaya badan tetap gerak”. Demikian pula yang disampaikan oleh informan lansia yang masih berdagang di pasar, “Berjualan di pasar merupakan hiburan, bisa bertemu banyak orang. Selain itu, saya juga bisa memberi uang jajan kepada cucu-cucu.”

Dari uraian di atas ternyata tidak semua orang lansia akan menjadi beban bagi keluarga atau anaknya. Bahkan ada lansia yang justru bisa meringankan atau membantu perekonomian keluarga anaknya. Seorang informan lansia yang bekerja sebagai tukang kayu, meskipun usianya sudah 75 tahun namun masih mampu menerima pesanan untuk membuat meja kursi. Menurutnya: “Selama badan masih bisa diajak bekerja, saya akan terus bekerja. Biarpun hasilnya sedikit (tidak seperti dulu), tapi saya senang karena bisa punya uang untuk umum di masyarakat (nyumbang hajatan), dan bisa sedikit sedikit urun (membantu) belanja keluarga (anaknya). Tahu sendiri to bu, anak saya hidupnya pas-pasan dan masih punya anak yang sekolah.” Ketiga informan di atas merupakan gambaran lansia dalam kondisi normal sesuai dengan tingkat perkembangan usianya.

Namun tidak dipungkiri ada lansia yang menuntut perhatian penuh dari anaknya dan tergolong dalam lansia bermasalah. Meskipun harus hidup dengan orang tua yang tergolong dalam lansia bermasalah, semua informan yang berasal dari keluarga/anak dari lansia tidak merubah pandangan terhadap lansia. Mereka tetap menerima dengan senang hati dan tetap memberi perhatian kepada orang tua, meskipun sudah

lemah dan sakit-sakitan. Sebagaimana diungkapkan oleh seorang informan berikut, “Merawat dan melayani orang tua adalah tugas seorang anak, sebagai bakti anak kepada orang tua yang telah merawat dan mendidik anak-anaknya. Bagaimanapun kondisi keluarga tetap diupayakan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada orang tua.” Kesembilan informan keluarga yang tinggal dengan lansia masih menjunjung tinggi dan menghormati orangtua mereka, sewaktu ditanyakan seandainya keadaan orang tua mereka nantinya akan lebih merepotkan. Falsafah *mikul duwur mendem jero* masih dipegang teguh oleh mereka. “Dibanding upaya orangtua dalam membesarkan anak-anak termasuk diri saya, bakti saya pada bapak ibu belum seberapa, bapak ibu bisa memberi saya warisan rumah dan sawah meskipun setelah dibagi dengan saudara tidak begitu luas, lha saya, apa yang bisa saya kasihkan ke orangtua? Yang saya punya ya hanya tenaga dan perhatian.” Ungkapan ini mengandung makna rasa hormat anak pada orangtua yang telah membesarkan.

3. Pelayanan Keluarga bagi Lanjut Usia

Mengingat orang yang sudah berusia lanjut secara alamiah mengalami penurunan fungsi organ tubuh dan kemunduran baik fisik, psikis, maupun sosial, maka dibutuhkan pelayanan sosial bagi lansia. Pelayanan sosial bagi lansia adalah upaya untuk memenuhi kebutuhan mereka, sehingga memungkinkan untuk memperbaiki kondisi sosialnya, memiliki kembali rasa harga diri dan kepercayaan diri, serta mampu menjalankan peranan sosialnya dalam kehidupan bermasyarakat secara wajar. Upaya pelayanan sosial bagi lansia yang berkembang selama ini dikenal dengan melalui dua cara, yaitu pelayanan sosial lansia dalam panti dan luar panti. Pelayanan sosial lansia dalam panti adalah pelayanan sosial yang dilaksanakan melalui lembaga dengan menggunakan sistem pengasramaan. Pelayanan sosial lansia luar panti adalah pelayanan sosial yang dilaksanakan dengan berbasiskan keluarga atau masyarakat, dan tidak menggunakan sistem

pengasramaan (Dir. Pelayanan Sosial Lanjut Usia, 2011: 5).

Masyarakat Indonesia, terutama di daerah pedesaan masih didominasi oleh semangat kekeluargaan, oleh karena itu pada umumnya sebagian besar lansia berada dan menyatu dengan keluarga. Mereka lebih banyak menikmati hari tuanya di lingkungan keluarga, sehingga diharapkan pelayanan terhadap lansia dengan dasar keluarga perlu terus dikembangkan. Keluarga merupakan wahana yang paling tepat untuk memberikan pelayanan bagi lansia, karena keluarga mempunyai kewajiban moral yang sangat luhur untuk tetap mengurus dan melayani orang tuanya.

Pelayanan yang dilakukan keluarga kepada lansia, sebagai upaya mewujudkan lansia yang sejahtera dilakukan sebagai berikut. **Layanan Pemenuhan Kebutuhan Fisik:** diberikan keluarga kepada lansia: Pertama, menyediakan tempat tinggal yang layak. Tempat tinggal yang layak bagi anggota keluarga yang sudah lanjut usianya adalah tempat tinggal yang sehat, nyaman dan aman. Berkaitan dengan kondisi lansia yang biasanya mulai menurun, maka memerlukan istirahat lebih banyak dibanding usia di bawahnya. Mengingat keadaan rumah di daerah pedesaan pada umumnya masih cukup luas atau berukuran besar, keluarga menyediakan kamar tidur tersendiri untuk para lansia (orang tua). Sebagaimana dinyatakan oleh informan, anak dari lansia: “Orang tua perlu dibuatkan kamar tidur tersendiri, agar dapat beristirahat dengan nyaman. Tapi sengaja pintunya hanya saya kasih korden biar gampang kalau sewaktu waktu mau keluar masuk.” Namun ada keluarga yang tidak menyediakan, karena orang tuanya yang berusia lanjut lebih suka tidur bersama cucunya. Seperti diungkapkan oleh seorang informan lansia (janda): “Karena suami sudah meninggal dunia, saya lebih suka tidur bersama cucu perempuan agar tidak sendirian atau ada yang menemani.” Keluarga juga menyediakan kamar mandi dan WC yang letaknya mudah dijangkau dan aman digunakan, terutama bagi lansia.

Kedua, menyediakan makanan dan pakaian. Pemenuhan kebutuhan makanan bagi lansia adalah menyediakan makanan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi lansia. Di samping itu, pola makannya ditata, menjadwalkan waktu makan, dan menyederhanakan menu. Dengan pemenuhan kebutuhan gizi yang baik dan makan teratur serta banyak mengonsumsi air, lansia dapat mempertahankan daya tahan tubuh secara optimal, serta mengganti sel-sel yang rusak guna mengatasi proses menua. Terpenuhinya gizi yang lengkap dan seimbang, serta mengatur pola makan dan banyak minum air, akan sangat membantu lansia untuk tetap hidup sehat dan bugar. Seorang informan anak dari lansia menyatakan bahwa, "Makanan yang disiapkan untuk orang tua (lansia) cukup sederhana, seperti sayur, lauk tahu-tempe, sekali waktu juga disajikan daging, ikan, dan buah (pisang atau pepaya). Kadang-kadang juga disediakan susu atau sari buah, dan vitamin." Lebih lanjut dikatakan, "Untuk penyediaan makanan diusahakan sebanyak tiga kali dalam sehari." Demikian pula informan lansia yang diwawancarai juga menyatakan bahwa, "Makanan yang disediakan keluarga anaknya cukup memadai dan sesuai dengan keinginan."

Pemenuhan kebutuhan pakaian bagi lansia adalah pengadaan atau menyediakan pakaian yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi lansia. Pemenuhan kebutuhan pakaian ini yang terpenting adalah untuk melindungi tubuh dari cuaca panas, dingin, angin, dan harus memperhatikan dan menjamin kebersihannya. Menurut informan (keluarga atau anak lansia), "Untuk pengadaan pakaian selain diusahakan keluarga juga oleh anak yang lain atau dari sanak keluarga, sehingga dalam menyediakan pakaian tidak begitu membebani keluarga. Satu tahun paling hanya menyediakan satu atau dua pakaian." Hal ini berarti pemenuhan kebutuhan pakaian bagi para lansia dapat dikatakan mencukupi. Dalam hal pemeliharaan pakaian, lansia yang masih potensial, artinya yang masih kuat, dapat melayani dirinya sendiri seperti mencuci, menyeterika, tetapi kadang kala keluarga juga ikut membantu. Lansia yang sudah tidak kuat atau sepenuhnya

tergantung pada orang lain, yaitu anak, cucu, atau anggota keluarga yang lain, keluarga yang membantu melayani semua kebutuhannya.

Ketiga, pemeliharaan kesehatan. Layanan kesehatan sangat diperlukan bagi lansia yang secara alamiah mengalami penurunan kondisi fisik dan fungsi organ tubuhnya, sehingga sangat mudah diserang berbagai penyakit ataupun gangguan lainnya. Menurut dr Purbosuseno, penampilan penyakit pada lansia sering tidak jelas, kronik, banyak bersifat endogen, tersembunyi, multiple, progresif, tidak memberikan kekebalan, bahkan justru lebih rentan terhadap penyakit, serta bisa mengakibatkan cacat lama sebelum terjadinya kematian. Lebih lanjut dikatakan, bahwa beberapa penyakit degeneratif yang sering muncul pada lansia adalah tekanan darah tinggi (*hipertensi*), penyempitan pembuluh darah, kanker, penyakit gula atau kencing manis (*Diabetes Millitus/DM*), tulang keropos dan batu empedu (M. Adhisupo, dalam SKH Kedaulatan Rakyat, 6 Januari 2013).

Meskipun secara umum pelayanan kesehatan biasanya dilakukan di puskesmas atau rumah sakit, akan tetapi di rumah pun perlu dilakukan. Jadi, keluarga memberikan pelayanan kesehatan terhadap lansia di dalam rumah dengan: menjaga kesehatan dan kebersihan lingkungan rumah, khususnya kamar tempat istirahat dan kamar mandi dan WC, mengatur menu sehari-hari sesuai dengan kebutuhan lansia, dan segera mengambil tindakan apabila lansia mengalami gangguan kesehatan cukup serius. Keberhasilan layanan kesehatan para lansia juga harus berasal dari diri mereka sendiri, yakni berupa kemauan untuk menjaga kesehatan dengan tidak makan sembarangan, istirahat yang cukup, periksa kesehatan secara berkala (rutin), dan ikut olah raga yang diadakan oleh Posyandu Lansia.

Layanan kebutuhan kesehatan terhadap lanjut usia dimaksudkan untuk memelihara kondisi tubuh lansia agar tetap sehat dan bugar. Dari informasi yang didapat di lapangan diketahui bahwa, keluarga benar-benar memberikan perhatian terhadap pemeliharaan kesehatan para lansia (orang tua). Sebagian keluarga membuat

jadwal periksa (cek kesehatan) rutin ke Puskesmas. Seperti dikatakan seorang informan berikut. “Jadwal periksa rutin ini dibuat karena orang tua menderita penyakit yang harus diawasi atau dikontrol secara berkala, yaitu penyakit gula/kencing manis (Diabetes Millitus) dan hipertensi. Di samping itu, juga menyediakan obat-obatan dan vitamin, agar penyakit yang diderita orang tua bisa dikendalikan, sehingga tidak menjadi semakin parah.”

Layanan Pemenuhan Kebutuhan Psikis: Pada dasarnya lansia membutuhkan rasa aman, artinya mereka merasa terbebas dari segala kekhawatiran dan terpenuhi kebutuhannya. Untuk itu keluarga perlu menciptakan suasana yang aman, dan membiarkan lansia melakukan kegiatan dalam batas kemampuan yang dimiliki. Hal ini juga dikemukakan oleh Siti Partini Suardiman (1986: 6), bahwa perasaan aman dan hangat di tengah-tengah keluarga, anak, cucu, merupakan kebutuhan tersendiri bagi para lansia. Pemenuhan kebutuhan psikis lansia selain dengan memberikan rasa aman, juga dapat ditunjukkan dengan memberikan perhatian dan kasih sayang, serta kesempatan kepada lansia untuk mengerjakan pekerjaan rumah yang disenangi dan juga mengerjakan hobi yang bersifat positif (misal: olah raga, membaca, menyanyi, bermain musik, membuat kerajinan tangan). Semua yang dilakukan tentunya disesuaikan dengan kemampuan atau kondisi lansia, dan yang terpenting tidak membahayakan bagi diri mereka. Bila lansia diberi kebebasan untuk mengerjakan pekerjaan rumah tangga atau hobi, apalagi dilakukan dengan bersemangat dan bergembira, selain menghibur juga menambah semangat hidup.

Kebutuhan yang hakiki bagi umat manusia, terlebih bagi lansia, adalah kesempatan untuk melaksanakan kegiatan keagamaan sesuai dengan keyakinan masing-masing. Sehubungan hal tersebut, keluarga perlu memberikan kesempatan yang sebanyak-banyaknya agar lansia dapat melakukan ibadah dan beramal sesuai dengan tuntutan agama yang dianut. Dari hasil wawancara dengan informan diketahui bahwa, keluarga telah menyediakan sarana dan prasarana yang

dibutuhkan lansia untuk melaksanakan kegiatan keagamaan. Mengingat informan semuanya beragama Islam, maka pelayanan yang diberikan adalah menyediakan tempat, baik untuk wudhu maupun sholat, dan juga peralatan untuk beribadah. Hal ini dilakukan, agar lansia dapat melaksanakan ibadah dengan hikmat. Informan juga menyatakan: “Jika perlu, kami mengantarkan orang tua yang ingin menghadiri pengajian, baik di lingkungan sekitar maupun di luar lingkungan desa. Pengajian tersebut selain untuk mengisi rohani juga sebagai ajang silaturahmi khususnya bagi orang-orang seumuran orang tua kami.”

Kegiatan rekreasi juga dibutuhkan para lansia, karena dengan rekreasi setiap kepenatan hidup terasa berkurang. Sebagaimana diungkapkan oleh Tartono (2004:102) bahwa, rekreasi tidak harus diartikan sebagai piknik atau semacamnya, tetapi diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan agar daya khayal, daya cipta, buah pikiran atau kecerdasan akal nya selalu diperbaharui, sehingga hidup jadi tersegarkan. Rekreasi sebenarnya sangat banyak ragamnya dan dapat dilaksanakan di mana saja, baik di rumah maupun di luar rumah. Rekreasi di rumah yang dapat dilakukan setiap hari, misalnya nonton televisi, membaca buku/surat kabar/majalah, berkumpul dengan semua anggota keluarga, atau melakukan kegiatan-kegiatan seperti menyapu halaman, berkebun, membuat kerajinan tangan, dan sebagainya. Rekreasi di luar rumah dapat dilakukan dengan jalan-jalan di lingkungan sekitar, bersilaturahmi ke rumah tetangga, atau jika perlu dapat juga (direncanakan) berkunjung ke rumah famili di luar kota, bahkan mengunjungi tempat-tempat wisata atau ibadah.

Dari hasil wawancara dengan informan lansia diperoleh hasil bahwa, kegiatan rekreasi kebanyakan dilakukan di dalam rumah, sedang di luar rumah dilakukan dengan cara bersilaturahmi ke rumah tetangga dekat. Lebih lanjut dikatakan, bahwa: “Rekreasi cukup nonton TV atau bercanda dengan cucu-cucu, yang penting hati senang.”, sedangkan kegiatan rekreasi di luar rumah, seperti mengunjungi tempat wisata atau ke rumah famili di luar kota, jarang sekali

dilakukan. Sebagaimana disampaikan oleh informan anak dari lansia, bahwa: “Untuk rekreasi ke tempat wisata dengan orang tua boleh dikata tidak pernah dilakukan, selain orang tua yang tidak mau diajak karena kondisi fisik yang sudah gampang capek, keluarga juga merasa berat untuk menanggung biaya rekreasi.” Oleh karena itu, keluarga sebisa mungkin menyempatkan diri untuk berkumpul dengan orang tua, baik untuk nonton TV bersama maupun hanya sekedar ngobrol.

Layanan Pemenuhan Kebutuhan Sosial:

Ditinjau dari kebutuhan manusia dalam setiap fase perkembangan ada kebutuhan pokok yang harus dipenuhi seperti kebutuhan pangan, sandang, dan papan. Tetapi kebutuhan lainnya seperti kebutuhan sosial setiap fase perkembangan ada perbedaan. Pada fase lansia, kebutuhan sosial lebih banyak bersifat psikologis. Kebutuhan sosial yang dimaksud adalah keperluan yang berkaitan dengan psikologis lansia yang berasal dari lingkungan dari mana ia berada, seperti perhatian, dihormati, kasih sayang, sehingga menimbulkan rasa senang, aman, tentram, tenang, dan sebagainya. Secara alamiah lansia akan mengalami kemunduran baik fisik dan psikisnya, maka mereka akan merasa tidak berguna lagi, tidak bisa berbuat apa-apa dan tidak diterima atau ditolak oleh lingkungannya. Sikap devaluasi diri yang demikian akan mempercepat kemunduran di segala bidang. Untuk mempertahankan vitalitas serta semangat hidup mereka perlu adanya perhatian atau pelayanan yang diarahkan untuk menumbuhkan atau mengembalikan rasa percaya diri para lansia

Pada dasarnya lansia membutuhkan pengakuan akan harga diri dari lingkungan sosialnya, sebagai makhluk sosial mereka membutuhkan orang lain. Mengingat keluarga merupakan lingkungan yang paling dekat dengan orang lansia, maka diharapkan untuk memberikan perhatian, kasih sayang, dan mau memahami (mengerti) sikap dan perilakunya, sehingga dapat menerima apa adanya. Adanya perhatian, kasih sayang, dan pengertian tersebut akan menimbulkan rasa senang, aman, tentram, tenang, sehingga lansia

dapat menikmati sisa hidupnya dengan perasaan bahagia. Perhatian tersebut antara lain berupa: Memberi kesempatan untuk berhubungan dengan orang-orang di sekitarnya, dengan lingkungan keluarga sendiri, dan tetangga, memberi kesempatan untuk mengikuti kegiatan sosial di lingkungannya, memberikan kesempatan untuk mengunjungi kerabat dekat (anak, saudara, atau teman-teman).

Berdasarkan data di lapangan diketahui, lansia ini masih sering melakukan silaturahmi dengan tetangga maupun sesama lansia (yang tempat tinggalnya berdekatan). Seperti disampaikan informan lansia berikut. “Saya, kalau tidak ada kerjaan/kegiatan kadang sonjo (main) ke rumah tetangga untuk omong-omong (ngobrol), biar tetap bisa silaturahmi dengan orang lain.” Meskipun mereka sudah berusia lanjut, tetapi masih aktif juga mengikuti berbagai kegiatan di lingkungannya, baik kegiatan keagamaan maupun sosial, kecuali mereka yang sudah lemah fisiknya dan sakit-sakitan. Kegiatan keagamaan misal pengajian, dan kegiatan sosial misal dasa wisma, arisan PKK, gotong royong atau kerja bakti. Bagi para lansia mengikuti kegiatan tersebut, selain tetap bisa bergaul juga bisa menunjukkan bahwa mereka masih mampu mengaktualisasikan dirinya di masyarakat. Menurut informan keluarga anak dari lansia, “Orang tua saya masih aktif mengikuti kegiatan-kegiatan di masyarakat. Selama kegiatan itu baik dan membuat senang orang tua, keluarga akan mendukung dengan memberikan kebebasan kepada mereka untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang disukai, dan juga membantu mereka agar tetap mampu hidup bermasyarakat secara wajar.” Lebih lanjut dikatakan: “Dengan memberi kebebasan pada orang tua melakukan kegiatan-kegiatan yang disukai, selain membuat orang tua bahagia juga bisa menambah gairah hidup.”

Melihat keberhasilan keluarga dalam memberikan layanan kepada lansia, menunjukkan bahwa keluarga yang dapat memberikan pelayanan terhadap lansia adalah keluarga yang mampu mencukupi atau memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup lansia. Kebutuhan-kebutuhan

lansia sama seperti manusia pada umumnya. Sebagaimana diungkapkan oleh Siti Rahayu Haditono (1992: 2), bahwa kebutuhan hidup lansia tidak berbeda dengan manusia biasa. Mereka tidak sekedar memiliki kebutuhan hidup sendiri, namun juga memiliki kebutuhan sosial dan kebutuhan lain. Secara garis besar kebutuhan lansia berupa: Kebutuhan fisik dan ekonomi, yang meliputi pangan, sandang, papan, kesehatan, seksual, dan keuangan; Kebutuhan psikis, yang meliputi kebutuhan rasa aman, kasih sayang, rekreasi, dihormati, aktualisasi diri, dan keagamaan; Kebutuhan sosial, yang meliputi komunikasi, menjadi anggota kelompok, dan bisa aktif dalam kegiatan kemasyarakatan.

Pelayanan keluarga dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan lansia akan menjadikan mereka menikmati hari tuanya dalam suasana sejahtera lahir dan batin. Dapat dikatakan, keluarga mempunyai peran dan andil besar dalam mewujudkan lansia yang sejahtera. Sebagaimana diungkapkan oleh Argyo Demartoto (2007: 36), keluarga merupakan pranata sosial pertama dan utama dalam mewujudkan lansia sejahtera karena dukungan emosional dari lingkungan keluarga sangat menentukan keberhasilan dalam menangani permasalahan. Tambahan dukungan ekonomis finansial, maka permasalahan akan lebih mudah diatasi; Lansia tetap dapat mengalihkan pengalaman kepada seluruh anggota keluarga, khususnya generasi mudanya; Interaksi antar generasi lebih mudah diwujudkan, sehingga dalam jangka panjang akan sangat menguntungkan bagi upaya pemanfaatan lansia dalam pembangunan; Keluarga merupakan titik awal tumbuh kembangnya pola pikir, pola sikap, dan pola tindak yang tepat terhadap lansia; Mengurangi beban sumber pemerintah dalam upaya menangani permasalahan lansia.

Upaya pemenuhan kebutuhan lansia dalam menjamin tercapainya kesejahteraan mereka dapat dilakukan melalui pemenuhan kebutuhan fisik, mental-psikologis, dan sosial, sebagaimana diungkapkan oleh Boedi Darmodjo (dalam Gunanto Surjono, 2002 : 5), bahwa lansia dapat mencapai kesejahteraan sosialnya apabila dapat

terpenuhi segala kebutuhannya, antara lain kebutuhan fisik-biologis meliputi makan dan minum, sandang, papan, pelayanan seksual, dan kesehatan; Kebutuhan mental-psikologis yang berkaitan dengan kondisi kejiwaan, misal kasih sayang, rasa tenang dan nyaman, dan kebutuhan rohani; Kebutuhan sosial yang menyangkut keinginan untuk bergaul dan mengaktualisasikan perasaan dan ide dalam dirinya, juga penghargaan dan pengakuan akan eksistensi dirinya.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa penerimaan dan perhatian keluarga kepada lansia (orang tua) masih sangat baik. Keberadaan orang tua di tengah-tengah keluarga, berarti anak dapat membalas segala perhatian orang tua dan sekaligus sebagai wujud penghormatan anak kepada orang tua. Bagaimanapun kondisi keluarga tetap diupayakan untuk dapat membahagiakan orang tua dengan merawat dan memenuhi segala kebutuhannya. Warna dari nilai sosial di Indonesia pada saat ini masih menempatkan anggota masyarakat yang lebih tua pada kedudukan yang lebih tinggi. Lansia merupakan sumber nasehat dan restu, dan sangat dihormati dalam pergaulan hidup sehari-hari.

3. Faktor-Faktor yang Berpengaruh

Faktor yang berpengaruh dalam proses pelayanan keluarga kepada lansia di antaranya. **Penghasilan Keluarga:** Sebagian besar informan (56,67 persen) yakni keluarga atau anak dari lansia berpendidikan menengah ke atas (SLTP/SLTA dan Sarjana). Hal ini tentunya mempengaruhi jenis pekerjaan dan juga penghasilan. Dari data di lapangan diperoleh hasil bahwa, mayoritas pekerjaan informan adalah petani (petani pemilik, penggarap, buruh tani) dan sebagian lagi adalah pegawai negeri sipil (PNS), pensiunan, dan wiraswasta.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan, diperoleh jawaban yang cukup bervariasi tentang pendapatan yang mereka peroleh, yaitu antara Rp 800.000,- sampai dengan Rp 3.000.000,-. Penghasilan tersebut tentunya akan berpengaruh kepada keluarga dalam memberikan pelayanan kepada lansia, terlebih jika lansia

tersebut tidak mempunyai penghasilan sendiri. Dari sembilan keluarga yang diwawancarai, terdapat enam orang lansia yang menggantungkan hidup pada keluarga anaknya. Kondisi tersebut tidak menjadikan beban, meskipun ada keluarga yang mempunyai penghasilan hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Beban Tanggungan Keluarga: Beban tanggungan yang dimaksud adalah jumlah semua anggota keluarga dan tingkat kebutuhannya. Dalam penelitian ini terlihat, bahwa beban tanggungan dalam setiap keluarga tidak sama, sebab dipengaruhi oleh jumlah anggota keluarga dan tingkat kesejahteraan masing-masing. Dari hasil wawancara, diketahui bahwa jumlah anggota pada setiap KK rata-rata adalah empat sampai lima orang, berarti beban tanggungan keluarga sebanyak empat sampai lima orang, yang tentunya akan berpengaruh pada keluarga dalam memberikan pelayanan kepada lansia.

Bagi keluarga yang mempunyai penghasilan pas-pasan, beban tanggungan keluarga sebanyak empat sampai lima orang tentu dirasakan berat, tetapi bagi mereka keberadaan orang tua dalam keluarga bukan dirasakan sebagai beban, melainkan sebagai kewajiban dan tanggung jawab anak terhadap orang tua. Terlebih bagi keluarga yang mempunyai penghasilan cukup, suami istri bekerja, dan lansia mempunyai penghasilan sendiri, keberadaan lansia dalam keluarga tersebut tidak menjadi masalah atau tidak menjadi beban.

Proses Interaksi dan Komunikasi: Mengingat orang yang sudah memasuki masa lansia biasanya akan mengalami masalah, baik masalah fisik, mental maupun sosial, maka mereka memerlukan dukungan atau motivasi dari lingkungan keluarga dan atau dari luar lingkungan keluarga, agar mereka mampu menghadapi masalahnya. Dukungan atau motivasi tersebut bagi lansia akan memberi semangat hidup, sehingga bisa menikmati sisa hidupnya dengan perasaan senang dan bahagia. Motivasi yang dimaksud di sini berupa penciptaan proses in-

teraksi dan komunikasi yang baik antar anggota keluarga maupun orang di sekitar lansia. Untuk melihat baik buruknya proses interaksi dan komunikasi pada suatu keluarga, dapat dilihat pada saat semua anggota keluarga berkumpul, seperti pada saat makan, nonton televisi, sholat, dan lain sebagainya.

Dari hasil wawancara diperoleh jawaban yang cukup bervariasi tentang kegiatan berkumpul (kumpul keluarga), karena sangat dipengaruhi oleh pekerjaan atau kesibukan informan. Ada yang mengatakan kumpul keluarga selalu terjadi saat nonton televisi bersama, atau hanya sekedar *ngobrol*. Ada yang menyatakan kadang-kadang, karena acara ini dapat dilakukan kapan saja atau bila semua anggota keluarga berada di rumah. Ada juga yang menyatakan tidak pernah, karena setiap anggota keluarga memiliki kesibukan masing-masing, sehingga tidak bisa selalu berkumpul bersama.

Keberadaan dan Potensi Lansia: Keberadaan lansia dalam keluarga menurut hasil penelitian ini bisa diterima oleh keluarga. Semua informan menyatakan senang dengan keberadaan lansia (orang tua) di tengah-tengah keluarga. Alasan yang dikemukakan adalah mereka merasa dapat membalas segala perhatian dan kasih sayang orang tua yang merawat sejak kecil sampai dewasa/berumah tangga, dan sekaligus sebagai wujud penghormatan seorang anak kepada orang tua. Penerimaan seluruh anggota keluarga, tentunya akan berpengaruh pada pelayanan keluarga terhadap para lansia. Supaya keberadaan lansia dalam keluarga berguna bagi mereka sendiri dan tidak membebani keluarga anaknya, maka potensi yang masih dimiliki perlu dikembangkan atau dimanfaatkan. Sebagaimana diketahui lansia dapat digolongkan menjadi dua, yaitu lanjut usia yang masih produktif dan lanjut usia non-produktif. Bagi lanjut usia yang masih produktif dalam mengisi waktu luangnya, perlu untuk melakukan suatu kegiatan yang disesuaikan dengan kemampuan atau kekuatan fisiknya.

D. Penutup

Seseorang yang mencapai usia lanjut berarti dirinya telah tiba pada suatu kenyataan yang tidak dapat disembunyikan, karena secara biologis tubuh akan mengalami perubahan, sel-sel menua dan mulai melemah ketahanannya. Berlangsungnya proses penuaan ini akan membawa konsekuensi timbulnya berbagai permasalahan yang berkaitan dengan kondisi fisik, mental, sosial, dan ekonomi. Untuk membantu mengatasi permasalahan lansia tersebut dapat dilakukan dengan memberikan pelayanan bantuan dan penyantunan, agar mereka dapat menikmati hari tuanya dalam suasana sejahtera lahir dan batin.

Di Indonesia, upaya pelayanan sosial bagi lansia lebih dikembangkan pada program pelayanan berbasis keluarga dan masyarakat (*family based* atau *community based*) dengan mendorong dan melibatkan sebanyak mungkin peran keluarga dan masyarakat dalam peningkatan kesejahteraan lansia. Dalam pelayanan ini, lansia tetap tinggal di lingkungan keluarga bersama anak, cucu, dan sanak keluarga lainnya. Pelayanan sosial terhadap lansia dalam keluarga masih cocok dengan budaya Indonesia, mengingat sifat kekeluargaan, tolong menolong, dan gotong royong yang dimiliki masyarakat masih jelas terlihat dalam hubungan sosial masyarakat. Kasus yang diungkap di muka menunjukkan bahwa, keluarga (anak dari lansia) dapat menerima dengan senang hati keberadaan orang tua dalam rumah tangganya. Dengan begitu keberadaan orang tua (lansia) di dalam keluarga dirasakan tidak menjadi beban, karena menurut mereka sudah menjadi kewajiban untuk berbakti dan membahagiakan orang tua dengan mengurus, merawat, dan memenuhi segala kebutuhannya.

Pelayanan lansia berbasis keluarga dilakukan dalam rangka mewujudkan lansia yang sejahtera melalui pemberian pelayanan kebutuhan fisik, psikis, dan sosial. Pelayanan kebutuhan fisik, yakni pemenuhan sarana dan prasarana berupa penyediaan kamar dan tempat tidur atau tempat beristirahat yang nyaman, penyediaan makan dan minum, serta pakaian sesuai dengan kondisi

lanjut usia. Pelayanan kesehatan dilaksanakan dengan cara menjaga kesehatan dan kebersihan lingkungan rumah. Selain itu, dengan memeriksakan kesehatan, menyediakan obat-obatan dan juga vitamin, agar kesehatan para lansia dapat selalu terjaga dan terpelihara.

Pelayanan kebutuhan psikis, yakni memberikan rasa aman dan perhatian serta kasih sayang. Hal ini ditunjukkan dengan memberikan kebebasan kepada lansia untuk melakukan kegiatan yang disenangi dan mengerjakan hobi yang bersifat positif. Selain itu, keluarga juga perlu memberikan dukungan kepada lansia, agar mereka tetap mempunyai semangat hidup dan bisa menikmati sisa hidupnya dengan perasaan senang dan bahagia. Dalam pelayanan kebutuhan psikis ini, keluarga memberikan kesempatan yang sebanyak-banyaknya kepada lansia untuk melakukan ibadah dan beramal, serta menghadiri pengajian-pengajian. Selain itu, untuk mengurangi kepenatan hidup keluarga juga melaksanakan kegiatan rekreasi, meskipun kebanyakan hanya dilakukan di rumah saja seperti nonton televisi, menyapu halaman rumah. Pelayanan kebutuhan sosial, dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada lansia untuk mengikuti kegiatan-kegiatan sosial di lingkungannya. Hal ini dimaksudkan agar lansia dapat tetap berhubungan dengan orang-orang di sekitarnya. Dengan adanya hubungan dengan orang lain, maka diharapkan dapat menumbuhkan rasa percaya diri dan memperlambat kepikunan.

Beberapa faktor yang berpengaruh dalam upaya pelayanan lansia, antara lain: Penghasilan keluarga, untuk menyediakan segala kebutuhan anggota keluarga; Beban tanggungan keluarga, adalah jumlah semua anggota keluarga dan tingkat kebutuhannya; Proses interaksi dan komunikasi terjalin dalam keluarga pada saat anggota keluarga saling bertemu dan berkumpul; Keberadaan dan potensi lansia berpengaruh terhadap tanggapan keluarga. Tanggapan yang dimaksud adalah adanya lansia dalam keluarga dirasakan membebani atau malah membuat suatu kebanggaan tersendiri.

Mengingat betapa besar peran keluarga dalam memberikan layanan kepada lansia, maka disarankan kepada setiap keluarga untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuannya dalam merawat lansia. Dengan memahami masalah, kebutuhan, dan aspirasi lansia yang menyangkut aspek fisik, mental, ekonomi dan sosial, keluarga dapat memberikan layanan kepada mereka lebih optimal. Di samping itu, untuk meningkatkan pelayanan keluarga kepada lansia diperlukan partisipasi dari berbagai pihak, antara lain: masyarakat, organisasi sosial, pemerintah, dalam membantu mewujudkan lansia sejahtera. Dukungan yang diberikan dapat berupa informasi, penyuluhan, dan bimbingan sosial tentang permasalahan dan kebutuhan pelayanan lansia, sehingga kemampuan keluarga dalam memberikan layanan kepada lansia dapat ditingkatkan.

Pustaka Acuan

- Argyo Demartoto. (2007). *Pelayanan Sosial Non Panti Bagi lansia, Suatu Kajian Sosiologis*, Surakarta : Universitas Sebelas Maret (UNS).
- Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia. (2011). *Pelayanan Sosial Lanjut Usia*, Jakarta : Dirjen Rehabilitasi Sosial.
- Gunanto Surjono.(2002). *Studi Evaluasi Efektivitas Program Pelayanan Lanjut Usia Berbasis Masyarakat (PLBM)*, Yogyakarta : B2P3KS.
- Hartono. (2005). *Kegiatan Pelayanan dan Permasalahan Lanjut Usia (dalam Buku Pemberdayaan Kaum Marjinal)*, Yogyakarta : APMD Press.
- M. Adhisupo. (2013). *Penyakit Lansia, Endogam, dan Tersembunyi*, Yogyakarta : SKH Kedaulatan Rakyat, 6 Januari 2013.
- Mary Hester Valentine. (1995). *Menapaki Usia Lanjut di Dalam Tuhan*, Jakarta : Penerbit Obor.
- Siti Partini Suardiman. (1986). *Lansia Provinsi DIY*, Yogyakarta : BKKBN Provinsi DIY.
- Siti Rahayu Haditono. (1992). *Psikologi Perkembangan Dalam Berbagai Bagiannya*, Yogyakarta : Gama Press.
- Soejono Prawirohusodo. (1992). *18 Persen Manula di Yogyakarta Menderita Stres*, Yogyakarta : SKH Kedaulatan Rakyat.
- Su'adah. (2005). *Sosiologi Keluarga*, Yogyakarta : UMM Press.
- Sugiyono. (2007). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Bandung : Penerbit Alfabeta.
- Tartono, St. (2004). *Kiat Mengelola Usia Senja*, Yogyakarta : Yayasan Pustaka Nusatama.
- Warto, dkk, 2010. *Lanjut Usia dan Model Pelayanannya dalam Keluarga*, Yogyakarta: Citra Media
- Wignyo Adiyoso. (2009). *Menggugat Perencanaan Partisipatif Dalam Pemberdayaan Masyarakat*, Surabaya: ITS Press.

Implementasi Program ASLUT dalam Penanganan Lanjut Usia Terlantar

The Implementation of ASLUT Program in Handling Neglected Elderly

Sri Salmah dan Chulaifah

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS),
Jl Kesejahteraan Sosial No 1 Yogyakarta, telpon (0274) 337265. E-mail salem@gmail.com.

Diterima 2 Januari 2015, direvisi 15 Juli 2015, disetujui 30 Juli 2015.

Abstract

The goal of this research is to know the implementation of neglected elderly assistant (ASLUT), in Luwu District, South celebes Province, and its benefit to receiver. This research is qualitative-descriptive. Data were gathered through interview with implementators of ASLUT and local social agency officials, four social guides, post officers, and several elderlies as receivers of the program, plus documentary analysis, observation and focus group discussion. Data were analysis through qualitative-descriptive technique. The result showed that the implementation of the program gave 40 receivers with right criteria, four of them were bed-ridden that any time need assistance by other people, 13 of them living with their families, 13 of them living with other people, and 10 of them living alone. The proses ang its target had been implemented rightly. The assistance was implementad through giving Rp 200.000,- received three monthly per person and can be used to buy daily needs that before was held by their family or environmental people. The success of the program can not be forgotten from the role of four social guides and postmen as assistance outreach to benefisal people. It recommended that the sum of the assistance and social guides should be incremented to maximize the program.

Keywords: ASLUT; Handling; Neglected Erderly Handling

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar di Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan, serta manfaat bagi peningkatan kesejahteraan penerima. Penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dengan menggunakan wawancara terhadap pelaksana Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar serta pejabat Dinas Sosial, empat orang pendamping, petugas Pos dan beberapa lanjut usia penerima manfaat didukung dokumentasi, observasi dan FGD. Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil implementasi Asistensi Lanjut Usia Terlantar adalah 40 penerima pelayanan sangat tepat dan sesuai dengan kriteria. Empat diantaranya sudah *bedridden* sehingga setiap saat membutuhkan bantuan dan pelayanan orang lain, 13 penerima manfaat hidup bersama keluarga, 13 orang hidup bersama orang lain, dan 10 orang hidup sendiri. Dilihat dari proses dan sasaran sangatlah tepat sesuai dengan program. Bantuan yang diberikan sebesar Rp 200.000,- per orang diterimakan tiga bulan sekali yang bisa dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang sebelumnya ditanggung oleh keluarga atau masyarakat lingkungan. Keberhasilan Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar tidak lepas dari peran empat orang pendamping dan petugas Pos sebagai pelaksana penyampaian bantuan pada sasaran atau penerimaan manfaat. Rekomendasi perlu adanya peningkatan jumlah bantuan bagi anggota Asistensi Lanjut Usia Terlantar dan insentif bagi pendamping.

Kata kunci: Program ASLUT; Penanganan; Lanjut Usia Terlantar

A. Pendahuluan

Meningkatnya pemenuhan gizi dan kesehatan masyarakat mempengaruhi meningkatnya usia harapan hidup masyarakat Indonesia. Dari hasil Sensus Penduduk 2010 BPS pada tahun 2000 jumlah penduduk lanjut usia 14.396.743

dan tahun 2010 meningkat 18.043.712 jiwa. Namun tidak semua lanjut usia mengalami peningkatan kesejahteraan dalam hidupnya. Hal tersebut dipengaruhi adanya beberapa faktor khususnya dengan semakin lemahnya fisik, terbatasnya sumber ekonomi serta semakin jauhnya

dengan anak dan keluarga yang kadang-kadang mengakibatkan keterlantaran. Dari Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial Kementerian Sosial RI tercatat 2.851.606 lanjut usia yang mengalami keterlantaran dalam tahun 2011 meningkat menjadi 2.994.330 jiwa. Hal tersebut menunjukkan bahwa tidak semua lanjut usia mengalami kehidupan yang lebih baik, namun semakin mengalami keterpurukan hidup dan terlantar baik secara fisik maupun psikis.

Berdasarkan proyeksi penduduk Biro Statistik (BPS) persentase jumlah balita akan terus berkurang hingga tahun 2016, sedangkan jumlah lanjut usia akan terus bertambah sehingga jumlah lanjut usia lebih besar daripada jumlah anak balita. Lansia yang masih bekerja sebagian besar aktif di sektor pertanian yakni 68 persen bahkan mencapai 78,9 persen. Mereka sebagian tinggal di daerah pedesaan dengan penghasilan yang rendah. Di saat kondisi fisik mereka masih sehat, mereka masih bisa mencari nafkah walau dengan penghasilan kecil. Namun saat kondisi fisik lemah mereka sudah tidak mampu untuk bekerja sehingga mereka di usia lanjut akan mengalami keterlantaran (Hadi Setia Tunggal, 1999).

Pasal 28 UUD Negara RI 1945 menyatakan bahwa Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh dan bermartabat. UU No. 13/1980 tentang kesejahteraan lanjut usia menetapkan bahwa Pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan dan perlindungan sosial bagi lanjut usia agar mereka dapat mewujudkan dan menikmati taraf hidup yang wajar. Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar merupakan salah satu program yang bersifat pemberian jaminan sosial bagi para lanjut usia yang mengalami keterlantaran.

Sebagai wujud jaminan sosial bagi lanjut usia maka sejak tahun 2006 telah diujicobakan terhadap jaminan sosial bagi lanjut usia terlantar di enam propinsi yakni Propinsi DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI. Yogyakarta dan Jawa Timur. Tahun 2007 ditambah empat propinsi yaitu Propinsi Nusa Tenggara Timur, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan dan

Kalimantan Selatan dengan sasaran penerima pelayanan 3.500 orang. Pada tahun 2011 program ini ditetapkan menjadi Program Jaminan Sosial Lanjut Usia dengan tujuan untuk menjamin kebutuhan dasar hidup sehingga dapat mempertahankan kesejahteraan sosialnya.

Program ini memberikan bantuan sosial berupa uang tunai yang dikirim langsung melalui PT. Pos ke alamat lanjut usia yang memenuhi kriteria. Pada saat ujicoba selama lima tahun bantuan yang diberikan Rp 300.000,- per bulan. Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar bertujuan untuk membantu pemenuhan sebagian kebutuhan dasar hidup lanjut usia sehingga dapat mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya. Namun sejak tahun 2012 dengan semakin banyaknya sasaran penerima manfaat dan untuk memperluas jangkauan sasaran kepada lanjut usia terlantar maka jumlah bantuan mengalami penurunan menjadi Rp 200.000,- per bulan. Di tahun 2013 program Asistensi Lanjut Usia Terlantar dilaksanakan di 33 propinsi, 356 kabupaten/kota dan 3.039 desa dan kelurahan dengan jumlah sasaran 26.500 orang. Salah satu diantaranya adalah Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan. Tahun 2012 di Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan terdapat 1.135 lanjut usia yang mengalami keterlantaran. Sasaran penerima manfaat adalah di dua kecamatan yakni Kecamatan Walenrang Barat dan Kecamatan Lamasi yang masing-masing terdapat 20 orang yang mengalami keterlantaran sehingga sangat tepat menjadi sasaran program.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar di Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan? Bagaimana kemanfaatan Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar bagi peningkatan kesejahteraan lanjut usia terlantar? Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui implementasi pelayanan Asistensi Lanjut Usia Terlantar di Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan dan kemanfaatannya bagi peningkatan kesejahteraan lanjut usia terlantar. Manfaat penelitian adalah memberi masukan bagi Kementerian

Sosial melalui Direktorat Pelayanan Lanjut Usia dalam rangka penyempurnaan program Asistensi Lanjut Usia Terlantar dan menambah khasanah pengetahuan dalam bidang pelayanan sosial bagi lanjut usia terlantar.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dengan wawancara, observasi, telaah dokumen dan FGD. Wawancara dilaksanakan secara langsung terhadap para lanjut usia tentang manfaat yang dirasakan setelah menerima pelayanan Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar. Wawancara juga dilaksanakan terhadap empat orang pendamping sebagai penyelenggara program Asistensi Lanjut Usia Terlantar. Observasi dilaksanakan untuk mengetahui kondisi lanjut usia terlantar dan latar belakang kehidupannya. FGD dilaksanakan untuk mengungkap persepsi kelompok mengenai suatu gejala atau budaya yang ada. FGD dihadiri Dinas Sosial Kabupaten Luwu, yaitu Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Kabupaten Luwu, Bappeda Kabupaten Luwu, empat orang pendamping dan petugas Pos. Data yang terkumpul dianalisis sesuai dengan tema untuk menemukan temuan-temuan yang bersifat eksplisit dan implisit. Analisis ini dilaksanakan pada setiap tahap penelitian baik dalam tahap pengamatan deskriptif maupun terpilih (Basrowi, 2002).

Dalam penelitian ini sesuai dengan judul tentang implementasi program Asistensi Lanjut Usia Terlantar dalam penanganan lanjut usia terlantar, sekaligus mengevaluasi pelaksanaan program tersebut. Evaluasi program menurut Stufflebeam adalah proses memperoleh dan menyajikan informasi yang berguna untuk mempertimbangkan alternatif-alternatif pengambilan keputusan. Bentuk jaminan sosial lanjut usia adalah merupakan kebijakan pemerintah untuk memberikan penghormatan dan perlindungan sosial terhadap lanjut usia terlantar dalam bentuk pemberian bantuan yang langsung tunai untuk memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga diharapkan mampu memelihara taraf kesejahteraan sosialnya (Kemensos RI, 2010).

C. Penanganan Program Lanjut Usia Terlantar

1. Pengertian ASLUT: Lanjut usia berhak atas kesejahteraan dan perawatan dengan perlindungan berdasarkan kasih sayang baik dari keluarganya maupun di dalam lembaga agar mereka dapat mewujudkan dan menikmati taraf hidupnya dengan wajar. Bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan lanjut usia terlantar perlu diberikan asistensi sosial dari pemerintah. Dalam Peraturan Menteri No. 12 tahun 2013 tentang Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar, yang dimaksud dengan Program Asistensi Terlantar selanjutnya disebut ASLUT adalah serangkaian kegiatan pemerintah untuk memberikan jaminan sosial guna membantu lanjut usia terlantar dalam bentuk pemberian uang tunai melalui pendampingan sosial guna memenuhi sebagian kebutuhan dasar hidupnya. Lanjut usia adalah seseorang yang telah berusia 60 (enam puluh) tahun keatas. Lanjut usia terlantar adalah lanjut usia yang mengalami keterlantaran, tidak potensial, tidak memiliki dana pensiun, aset, atau tabungan yang cukup sehingga mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Lanjut usia tidak potensial adalah lanjut usia yang tidak berdaya mencari nafkah sehingga hidupnya tergantung pada orang lain.

Bentuk pelaksanaan program Asistensi Lanjut Usia Terlantar berupa: Pertama perlindungan sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menanggulangi resiko dari goncangan dan kerentanan sosial; Kedua asistensi sosial lanjut usia terlantar (ASLUT) adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk membantu lanjut usia terlantar agar mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak; Ketiga program asistensi lanjut usia terlantar adalah kebijakan pemerintah untuk memberikan perhatian dan perlindungan sosial terhadap lanjut usia terlantar dalam bentuk pemberian bantuan uang tunai untuk memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga diharapkan mampu memelihara taraf kesejahteraan sosialnya; Keempat lanjut usia terlantar penerima program Asistensi Lanjut Usia Terlantar adalah lanjut usia yang menga-

lami sakit menahun dan hidupnya sangat tergantung pada bantuan orang lain atau hidupnya hanya bisa berbaring di tempat tidur (*bedridden*) sehingga tidak mampu melakukan aktivitas sehari-hari, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan terlantar; Kelima pendamping program Asistensi Lanjut Usia Terlantar adalah seseorang yang ditugaskan untuk melaksanakan fungsi pendampingan seperti membina dan membimbing psikososial, pelayanan advokasi sosial dalam pelaksanaan dan pemantauan dana Asistensi Lanjut Usia Terlantar; Keenam lembaga penegakan adalah lembaga yang ditunjuk oleh Kementerian Sosial untuk menyalurkan dana asistensi sosial lanjut usia secara langsung kepada penerima program.

Lanjut usia pada umumnya distereotipkan dengan penampilan fisik kognitif dan perubahan sosial dapat disebabkan tingkat perkembangan yang berbeda-beda seseorang mungkin saja berusia lanjut tetapi terus mempertahankan kondisi mentalnya, sikap positif, sikap sosial dan berjiwa muda. Menurut perspektif biologis bahwa sebagian besar organisme hidup menunjukkan penurunan yang berhubungan dengan usia terdapat perubahan-perubahan yang berkaitan dengan sel-sel dalam tubuh yang biasanya dihubungkan dengan penurunan. Dikatakan bahwa proses penuaan itu bersifat universal karena terjadi pada semua anggota populasi merupakan sebuah proses yang terus menerus bersifat instruktif (Bond, 1993 dalam Karin, 2009).

Kesejahteraan lanjut usia adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan baik material maupun spiritual yang diliputi rasa keselamatan kesusilaan dan ketentraman lahir dan batin memungkinkan setiap lanjut usia untuk mengadakan pemenuhan kebutuhan jasmani rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak dan kewajiban asasi manusia. Kesejahteraan sosial lanjut usia meliputi hal-hal sebagai berikut: Pertama pelayanan keagamaan; Kedua pelayanan kesehatan; Ketiga pelayanan kerja; Keempat pelayanan pendidikan dan pelatihan; Kelima kemudahan dalam penggunaan fasilitas,

sarana dan pemukiman; Keenam kemudahan dalam pelayanan dan bantuan hukum; Ketujuh perlindungan sosial; Kedelapan bantuan sosial. Upaya meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia tetap dapat diberdayakan bagi yang masih potensial sehingga berperan dalam kegiatan pembangunan dengan memperhatikan fungsi, kearifan pengetahuan, keahlian keterampilan pengalaman usia. Upaya bertujuan memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif serta mewujudkan kemandirian dan kesejahteraannya, memelihara sistem adat budaya dan keaktifan serta lebih pendekatan diri kepada Tuhan YME (Hary Winoto, 1999).

2. Karakteristik Penerima ASLUT:

Penerima manfaat program Asistensi Lanjut Usia Terlantar di Kabupaten Luwu ada 30 orang responden terdiri dari 12 laki-laki dan 18 perempuan. Dari segi usia penerima manfaat 14 orang berumur antara 71 – 75 tahun (36,66 persen) dan 16 orang berumur antara 76 – 80 tahun (63,33 persen). Kondisi tersebut menunjukkan sasaran penerima manfaat sudah sangat tepat dan memenuhi kriteria yang ada. Di usia tersebut kondisi fisik mereka sangat rentan dan membutuhkan bantuan pelayanan dari orang lain, bahkan 4 diantaranya sudah dalam kondisi *bedridden*, hanya tidur di tempat tidur, dan untuk menolong dirinya membutuhkan bantuan orang lain atau sanak saudara. Kondisi fisik keseluruhan responden sudah lemah dan tidak bisa bekerja sehingga hidup mereka sangat tergantung pelayanan dari keluarga dan sanak saudara terdekat.

Menurut Marry Buckhly dalam (Rusdiana Murni, 2014) karakteristik lanjut usia adalah menuju kematian intensifikasi penyakitian dan kesepian. Orang yang telah memasuki usia lanjut sering dikatakan sudah dekat dengan alam selanjutnya, apalagi dengan kondisi fisik yang sudah lemah bahkan ada yang sakit-sakitan akan bertambah parah ketika sanak saudara tidak lagi bersamanya atau tidak mempedulikannya. Kondisi lanjut usia seperti ini butuh perhatian baik dari pemerintah maupun masyarakat. Ada dua persoalan yang sering dihadapi lanjut usia yaitu persoalan kesehatan dan kemiskinan sehingga

lanjut usia sangat membutuhkan pemenuhan kebutuhan dasar agar mereka bisa bertahan hidup dengan bahagia yakni makan, pakaian, dan tempat tinggal.

Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar yang memberikan bantuan sosial sebesar Rp 200.000 setiap bulan, sangat bermanfaat untuk menunjang kehidupan lansia terlantar. Bantuan sosial sebesar Rp 200.000,- diberikan setiap 4 bulan sekali. Kondisi tempat tinggal atau rumah peneriman manfaat sangat sederhana, terbuat dari anyaman bambu dan beratapkan rumbai, serta alat-alat rumah yang sederhana. Sebanyak 13 orang (43 persen) hidup bersama keluarga, 13 orang (23 persen) hidup bersama orang lain, dan 10 orang (34 persen) hidup sendiri dengan kondisi yang serba terbatas.

Lanjut usia umumnya mempunyai anak cucu atau saudara, namun tempat tinggalnya berjauhan. Menurut pengakuan responden, mereka tetap senang hidup sendiri, masyarakat lingkungan atau tetangga kanan kiri peduli serta memperhatikan kondisi responden. Kepedulian tersebut terlihat dengan adanya perhatian masyarakat lingkungan yang selalu menanyakan keberadaan responden jika tidak kelihatan di rumah. Semua penerima manfaat diberikan kartu anggota, dan pada saat pengambilan bantuan harus ditunjukkan. Merekapun diberi stiker sebagai tanda peserta penerimaan manfaat yang seharusnya dipasang di depan rumah agar apabila ada evaluasi petugas akan mudah mencari. Kondisi fisik dan mental penerima manfaat rata-rata sudah lemah, biasanya mereka menitipkan kartu keanggotaannya pada keluarga atau pendamping yang setiap saat mengadakan *home visit*. Mengenai KTP sebagai tanda bukti identitas kependudukan yang juga digunakan sebagai dasar persyaratan penerima manfaat program Asistensi Lanjut Usia Terlantar, dari 30 anggota hanya 21 orang (70 persen) yang memiliki KTP. Hal tersebut disebabkan karena kondisi fisik yang lemah sehingga mereka tidak dapat mengurus KTP. Namun karena persyaratan untuk terdaftar sebagai penerima manfaat harus memiliki KTP maka pihak petugas desa mem-

berikan surat pengganti KTP yang disyahkan oleh kepala desa.

3. Implementasi Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar: Program Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar di Kabupaten Luwu dilaksanakan sejak tahun 2011. Kabupaten Luwu merupakan salah satu sasaran program Asistensi Lanjut Usia Terlantar. Data Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Luwu, menunjukkan jumlah lanjut usia terlantar di tahun 2010 ada 313 orang, tahun 2011 ada 1.352 dan tahun 2013 ada 1.135 orang. Dari data tersebut menunjukkan bahwa jumlah lanjut usia terlantar jumlahnya semakin bertambah (Provinsi Makasar Dalam Angka, 2013).

Meningkatnya jumlah lanjut usia di satu sisi dipandang sebagai aset nasional yang menunjukkan bahwa meningkatnya kesehatan menambah usia harapan hidup bagi manusia. Di sisi lain merupakan salah satu permasalahan sosial apabila mereka tidak dapat menikmati kesejahteraan hidup, bahkan mengalami keterlantaran. Memasuki usia lanjut mereka akan mengalami proses penuaan baik secara biologis maupun psikologis dengan menurunnya kemampuan fisik, mental, sosial dan produktif kerja bahkan mulai hilangnya kemampuan kerja sehingga mereka akan kehilangan sumber nafkah sebagai penunjang hidupnya. Kondisi tersebut memicu perlunya bantuan orang lain, dan sanak saudara sehingga mulai menimbulkan ketergantungan pada orang lain karena mengalami keterlantaran. Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar merupakan salah satu program pemerintah untuk memberikan pelayanan terhadap lanjut usia yang mengalami keterlantaran. Bantuan tersebut diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka. Adanya pelayanan yang bersifat *home care* diharapkan dapat menimbulkan kenyamanan dan rasa aman bagi lanjut usia terlantar. Bantuan yang diterima dapat mengurangi beban keluarga/sanak saudara sebagai pendamping dalam memberikan pelayanan. Demikian pula bagi penerima manfaat yang hidup sendiri, mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar dan mengurangi rasa

ketergantungan terhadap masyarakat lingkungan sehingga mereka mengalami kesejahteraan.

Sejak tahun 2013 Kabupaten Luwu telah melaksanakan program Asistensi Lanjut Usia Terlantar dengan sasaran 40 orang lanjut usia terlantar, meliputi: Pertama Kecamatan Walerang Barat 10 orang yang terdiri dari tiga orang laki-laki dan tujuh orang perempuan dan berasal dari Dusun Ilanbatu Uru tiga orang dan Dusun Kole tujuh orang; Kedua Kecamatan Lamasi 10 orang terdiri dari lima orang laki-laki dan lima orang perempuan semua dari Desa Wiwitan; Ketiga Kecamatan Walerang Barat terdiri dari 10 orang laki-laki dan sembilan orang perempuan, satu orang dari Desa Tirowali, satu orang dari Desa Lajang, tiga orang dari Desa Lewandi, dua orang dari Desa Bongli dan tiga orang dari Desa Lemotua; Keempat Kecamatan Lamasi 10 orang yang terdiri dari empat orang laki-laki dan enam orang perempuan yang berasal Se'pon dua orang, Se'pon tengah dua orang, Sierodadi satu orang dan Waimaleno lima orang.

Tahap awal pelaksanaan program dilakukan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai penyelenggara dan pelaksana program dengan mengadakan sosialisasi di masyarakat secara berjenjang dari tingkat provinsi hingga kabupaten/kota. Dinas Sosial Kabupaten Luwu dalam realisasi pelaksanaan program melibatkan tokoh masyarakat yaitu PSM dari tingkat kecamatan (TKSK), PT Pos selaku tempat pencairan dana, pendamping sosial dan masyarakat sebagai pendamping langsung.

Tahap pendataan verifikasi calon penerima manfaat yakni dengan mendata lanjut usia yang mengalami keterlantaran sesuai dengan kriteria yang ditentukan. Masing-masing sasaran didaftar dengan mengisi formulir yang telah disiapkan dan dilengkapi foto calon penerima manfaat. Dalam hal pendataan tidak lepas dari informasi petugas kelurahan, pekerja sosial masyarakat dan tenaga kerja sosial masyarakat (TKSM) serta petugas pendamping. Setelah data masuk akan diseleksi untuk mendapatkan peserta yang memenuhi kriteria sebagai penerima manfaat sesuai dengan jatah yang ada. Di Kabupaten

Luwu sasaran program sebagai penerima manfaat sebanyak 40 orang, sehingga petugas harus memilih lanjut usia yang benar-benar memenuhi kriteria. Data lanjut usia terlantar di Kabupaten Luwu pada tahun 2012 terdapat 1.135, tersebar di 22 kecamatan.

Dari hasil evaluasi pemanfaatan bantuan bagi anggota ASLUT dari 40 penerima manfaat, masing-masing sesuai dengan sasaran dan kriteria yang ditentukan baik dari kondisi fisik maupun sosial ekonomi, 13 diantaranya hidup bersama keluarga, 13 orang hidup bersama orang lain yang sudah dianggap sebagai keluarga, 10 orang hidup sendiri dengan menempati rumah atau bangunan sederhana serta peralatan seadanya dan 4 orang memang kondisi fisiknya sudah *bed ridden* (tidak berdaya, hanya tidur di tempat tidur) sehingga segala keperluannya membutuhkan bantuan atau uluran tangan dari keluarga). Bagi 13 orang yang hidup bersama keluarga, bantuan yang diterima langsung diserahkan kepada keluarga yang dianggap sebagai orang yang memberikan pelayanan khususnya dalam memenuhi kebutuhan hidup. Memang saat bantuan diterima, keluarga kemudian membelanjakan uang yang diterima untuk memenuhi kebutuhan lanjut usia misalnya dengan dibelanjakan bahan-bahan yang bergizi, telur, daging dan susu untuk keperluan minum sehari-hari. Bagi lanjut usia yang dilayani oleh keluarga hanya memberikan bantuan secara pasrah dalam keluarga dan perlu diketahui bahwa tidak semua keluarga yang merawat lanjut usia adalah keluarga yang tingkat ekonominya lebih atau mampu yang kadang-kadang masih mempunyai tanggungan lain yang harus dipenuhi. Contohnya memberi uang saku atau uang sekolah pada keluarga sehingga sangat mungkin mereka memanfaatkan bantuan yang ada untuk pemenuhan kebutuhan lain.

Demikian pula pada lanjut usia yang hidup bersama orang lain, memang ada sedikit atau sebagian bantuan diberikan pada lanjut usia dan sebagian dibelanjakan untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga. Bagi 10 orang anggota ASLUT yang masih hidup sendiri dengan tanpa menggantungkan pada orang lain, uang

yang diterima langsung disimpan dan digunakan untuk melengkapi kebutuhan hidup dan sisanya disimpan. Menurut pengakuan mereka, dengan diterimanya bantuan mereka merasa senang mendapat bantuan dan perhatian dari pemerintah sehingga mereka dapat mempunyai sumber dari pemerintah yang diterima setiap 4 bulan sekali. Sebaliknya bagi 4 orang yang statusnya sudah *bed ridden* (tidak berdaya), adanya bantuan yang diterima mereka merasa pasrah pada keluarga yang merawatnya. Mereka menyadari kondisi fisiknya yang sudah lemah dan tidak mampu bergerak sehingga semua bantuan diserahkan pada keluarga yang merawatnya. Bagi keluarga yang merawatnya, semua pun berusaha memberikan pelayanan terbaik bagi lanjut usia yang dirawatnya. Namun karena kondisi ekonomi keluarga juga lemah maka kemungkinan memanfaatkan bantuan ASLUT untuk memenuhi kebutuhan keluarga lainnya juga ada.

Penyaluran dana bantuan sosial dilaksanakan bekerja sama dengan PT. Pos. Dana bantuan sosial sebesar Rp 200.000 per bulan diterimakan empat bulan sekali. Dilihat dari letak geografis, dari 4 kecamatan lokasi para penerima manfaat hanya Kecamatan Lamasi yang lokasinya datar dan mudah dijangkau transportasi, sehingga pencairan dana sampai pada sasaran tidak mengalami hambatan. Namun tiga kecamatan lain yakni Kecamatan Walenrang Barat khususnya Desa Ilanbnatu Uru dan Desa Lewandi yang letaknya di pinggiran gunung, kondisi jalannya naik turun sangat sulit dijangkau transportasi, untuk sampai ke Kantor Pos harus menempuh perjalanan \pm 30 km dengan kondisi naik turun gunung. Untuk itu diperlukan kerjasama dengan petugas Pos sehingga petugas Pos sangat dominan dalam mengantarkan bantuan kepada penerima manfaat. Dari hasil FGD yang dihadiri oleh seorang petugas Pos yang biasa mengantarkan bantuan menyatakan “Syukur Alhamdulillah badan saya tetap sehat dan kuat bisa mengantarkan bantuan sampai pada alamat sehingga dengan ikhlas saya tetap akan melaksanakan tugas itu. Dukanya dirasakan saat musim penghujan, harus melewati jalan naik turun yang kadang-kadang

licin sehingga saya harus hati-hati. Saya juga merasa bahagia saat anggota atau keluarga penerima manfaat menerima bantuan dan merasakan senang karena bantuan tersebut dapat digunakan untuk mencukupi kebutuhan hidup”. Bagi peserta penerima manfaat di Kecamatan Lamasi bantuan kadang-kadang diambil oleh keluarga atau pendamping sosial.

Tahap penghentian bantuan program dilakukan apabila penerima manfaat sudah tidak sesuai dengan kriteria, meninggal dunia, dan berpindah alamat lebih dari satu bulan. Tahap penghentian akan dilakukan dengan pertimbangan sebagai berikut: Pertama Calon penerima pengganti diambil dari lokasi yang sama dengan penerima manfaat yang digantikan sesuai dengan daftar tunggu yang telah dikirim ke Direktorat Perlindungan Jaminan Sosial; Kedua Daftar tunggu harus direkomendasikan oleh Dinas/Instansi Sosial Kabupaten/ Kota yang kemudian ditetapkan oleh Kepala Dinas Instansi Sosial Provinsi dengan melampirkan fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan fotocopy surat kematian atau keterangan pindah; Ketiga apabila dalam 1 (satu) desa/kelurahan tidak ditemukan paling sedikit 10 orang lanjut usia yang memenuhi kriteria, dapat dialihkan ke lokasi desa/kelurahan lain; Keempat Pendamping Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar bersama-sama Dinas/Instansi Sosial Kabupaten/Kota segera mengusulkan penggantian dan mendapatkan kartu baru; Kelima Bagi penerima manfaat dengan status pengganti harus memiliki surat persetujuan Kepala Dinas/Instansi Sosial Kabupaten/Kota berdasarkan Berita Acara Penggantian Penerima Manfaat; Keenam apabila penerbitan kartu baru/pengganti mengalami keterlambatan maka pencairannya sementara dapat menggunakan surat penunjukkan dari Kepala Dinas/Instansi Sosial Kabupaten/Kota dengan dilampiri fotocopy Berita Acara Pengalihan dengan surat kematian/pindah alamat/tidak diketahui dari Dinas Sosial Provinsi; Ketujuh apabila kartu kepesertaan hilang atau rusak maka pendamping segera melaporkan ke Kepala Dinas/Instansi Sosial Kabupaten/Kota untuk mendapatkan surat keterangan sebagai penerima manfaat

yang ditetapkan oleh Dinas Sosial Provinsi. Untuk menghindari penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, pengambilan kartu hanya dilakukan oleh Dinas/Instansi Sosial Provinsi untuk selanjutnya dilaporkan ke PT. Pos agar diterbitkan rekening penerima yang baru (pengganti); Kedelapan pengiriman kartu pengganti dan stiker penerima manfaat dilakukan oleh Dinas Sosial/Instansi Sosial Provinsi kepada lembaga penyalur dan kepada penerima program. Dinas/Instansi Sosial Kabupaten/Kota dengan pendamping menyampaikan kartu untuk diserahkan ke penerima pengganti.

Di Kabupaten Luwu selama dua tahun pelaksanaan program Asistensi Lanjut Usia Terlantar telah terjadi lima kali penggantian penerima manfaat dikarenakan meninggal dunia. Penggantian tersebut terjadi di Kelompok Walerang yaitu dua orang dan Lamasi tiga orang. Masing-masing digantikan oleh calon peserta penerima manfaat lain yang sudah terdaftar di daftar tunggu sesuai dengan lokasi peserta yang meninggal dunia.

Keberhasilan pelaksanaan program Asistensi Lanjut Usia Terlantar tidak bisa dipisahkan oleh adanya peran seorang pendamping. Pendamping Asistensi Lanjut Usia Terlantar adalah seseorang yang ditugaskan untuk melaksanakan fungsi pendampingan seperti memberikan bimbingan psikososial, pelayanan dan advokasi sosial dalam pelaksanaan dan pemanfaatan dana Asistensi Lanjut Usia Terlantar. Peran seorang pendamping sangat penting dalam mendukung keberhasilan program. Seorang pendamping bisa diajukan dari pemerintah desa/kelurahan ke Dinas Sosial Kabupaten/Kota dan dilanjutkan ke Dinas Sosial Provinsi untuk ditetapkan setelah memenuhi persyaratan yang ada. Seorang pendamping diberi tugas untuk mendampingi 10 orang penerima manfaat. Diharapkan seorang pendamping dapat memberikan pelayanan kepada lanjut usia secara *home care* (di rumah) dengan memberikan dukungan bagi lanjut usia yang mempunyai hambatan fisik, mental dan sosial. Bagi lanjut usia, diharapkan dengan adanya seorang pendamping akan tercipta rasa aman,

nyaman dan tenteram khususnya setelah mereka mendapat bantuan dari pemerintah.

Tugas seorang pendamping adalah: Pertama menjelaskan program kepada pelaksana dan masyarakat agar program ASLUT dapat diselenggarakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sosialisasi dilaksanakan secara berjenjang dari tingkat nasional, tingkat propinsi dan tingkat kabupaten/kota; Kedua pengumpulan data, seleksi dan verifikasi calon penerima program; Ketiga pendataan lanjut usia dengan melakukan koordinasi dengan aparat setempat, keluarga dan masyarakat; Keempat pengelolaan dan analisis masalah. Setelah calon penerima program sesuai dengan kriteria maka didaftar melalui Dinas Sosial Kabupaten; Kelima hasil pengolahan data ditetapkan nama-nama calon penerima manfaat program asistensi sosial lanjut usia.

Seorang pendamping setiap bulan diharapkan dapat mengunjungi peserta untuk memberikan pelayanan dan bimbingan dalam bentuk beberapa aktivitas, diantaranya: mendengarkan curahan hati lanjut usia, mendampingi lanjut usia berobat ke puskesmas, mendampingi kunjungan lanjut usia di keluarga, mendampingi lanjut usia rekreasi ringan/olahraga, dan mendampingi lanjut usia pada kegiatan keagamaan, serta kegiatan lain-lain lanjut usia.

Setiap pendamping harus mempunyai catatan kunjungan terhadap lanjut usia yang menjadi tanggungjawabnya. Pendamping melakukan kunjungan minimal seminggu satu kali dan melaporkan setiap tahun. Keberadaan pendamping sangat bermakna bagi keluarga penerima manfaat. Selain mereka bisa memberikan motivasi bagi peserta, setiap saat mereka juga siap memberikan pelayanan khususnya pada saat penerima manfaat membutuhkan, seperti pada saat sakit, pendamping akan mengantar ke puskesmas, dan membantu menyelesaikan administrasi yang kadang-kadang keluarga tidak bisa menyelesaikannya.

4. Kemanfaatan Program bagi Peningkatan Kesejahteraan Lansia Terlantar: Penerima manfaat program Asistensi Lanjut Usia Terlantar di Kabupaten Luwu sebanyak 40

orang. Dari hasil pendataan, semua adalah lanjut usia terlantar yang tidak mempunyai sumber nafkah atau penghasilan yang dapat menopang hidupnya. Sebanyak 28 orang (70 persen) masih hidup bersama keluarga anak dan cucu, kondisi ekonomi keluarga yang diikuti adalah ekonomi lemah atau miskin. Sebelum menjadi penerima manfaat program Asistensi Lanjut Usia Terlantar kondisi fisiknya masih sehat, mereka semua bekerja sebagai petani buruh. Namun dengan menurunnya kondisi fisik mereka sudah tidak dapat bekerja sehingga tidak mempunyai sumber penghasilan, hidup mereka tergantung anak/bantuan dari orang lain. Manfaat bantuan sosial yang diperoleh adalah untuk memenuhi kebutuhan hidup lanjut usia terlantar. Hal tersebut dinyatakan oleh anggota keluarga dan lanjut usia sendiri, mereka merasa senang dengan adanya bantuan dari pemerintah. Bantuan yang diterima sebanyak Rp 200.000,- setiap bulan dan diterimakan 4 bulan sekali bekerjasama dengan petugas Pos untuk mengantar bantuan langsung ke peserta. Kondisi tersebut sangat membantu penerima bantuan sebab selain kondisi lingkungan berupa daerah pegunungan dengan jalan naik turun, kondisi para penerima manfaat sudah lemah tidak memungkinkan untuk mengambil bantuan sendiri. Menurut pengakuan petugas Pos setiap mereka mengantar bantuan, mereka terlihat ceria dan senang menerima bantuan tersebut serta tak lupa mengucapkan “rasa terima kasih”. Petugas Pos pun merasa senang dan lega bisa melaksanakan amanat atau tugas sampai pada tujuan. Menurut pengakuan petugas Pos saat mengikuti FGD, “Walau melalui jalan yang naik turun, selama badan ini sehat dan tidak musim hujan, saya tetap merasa senang bisa membantu para lanjut usia”. Pernyataan serupa juga dikatakan oleh para pendamping ASLUT. Mereka tetap senang melaksanakan tugas mengunjungi peserta seminggu sekali secara bergilir. Pendamping akan menerima segala macam keluhan-keluhan dari penerima manfaat dan memotivasi agar memberikan pelayanan langsung dengan segala suka dukanya. Mereka tetap memberikan pelayanan sebaik-baiknya karena sebagian besar

kondisi fisik lanjut usia sudah lemah dan setiap saat membutuhkan pelayanan, khususnya bagi mereka yang sudah *bedridden*.

Sebagian kecil (20 persen) penerima manfaat masih senang membawa sisa bantuan, setelah sebagian dibelanjakan untuk kebutuhan dasar khususnya makan. Menurut pengakuannya, walau sudah lanjut usia mereka masih merasa senang membawa uang untuk cucu-cucunya. Namun sebagian besar bantuan yang diterima diberikan kepada keluarga yang merawatnya. Menurut pengakuannya “Biar anak/saudara yang pegang uang, karena merekalah yang selalu melayani, merawat dan memenuhi kebutuhanku”.

Dengan adanya bantuan sosial lanjut usia terlantar, maka keluarga yang merawat dan melayanipun merasa lebih senang. Bantuan tersebut dapat digunakan untuk mencukupi kebutuhan makan, sandang dan obat-obatan. Sebanyak 70 persen bantuan dimanfaatkan untuk mencukupi kebutuhan makan. Bantuan tersebut sedikit dapat meringankan beban keluarga apalagi rata-rata keluarga penerima manfaat kondisi sosial ekonominya termasuk lemah dan dari keluarga miskin sehingga perlu mendapat bantuan.

Bantuan asistensi sosial bagi lanjut usia di Kabupaten Luwu, dapat mengurangi beban keluarga, keluarga ikut merasa senang. Meskipun bantuan yang diterima jumlahnya sedikit tetapi cukup membuat rasa senang. Hal ini juga sangat berpengaruh dalam komunikasi baik dengan keluarga maupun lingkungan. Masyarakat lingkungan juga lebih memperhatikan tentang kondisi lanjut usia. Adanya komunikasi yang baik menambah rasa senang bagi lanjut usia dan menambah semangat hidup sehingga sangat berpengaruh pada kondisi kesehatan yang semakin membaik, kecuali bagi lanjut usia yang sudah *bedridden*.

Dari 40 orang penerima manfaat, rata-rata kondisinya sudah lemah, 12 diantaranya (30 persen) masih bisa jalan dan melaksanakan ibadah di masjid terdekat. Menurut pengakuannya “Dengan bertambahnya usia, saya harus lebih mendekatkan diri pada Allah sesuai dengan kemampuan yang masih ada”. Meskipun tidak bisa

dilakukan setiap hari tergantung kondisi badan, kalau sehat ke masjid tapi kalau tidak enak badan ya cukup sholat di rumah.

Apabila mereka sholat di masjid mereka merasa senang karena bisa bertemu dengan tetangga atau saudara sekaligus bisa silaturahmi dengan saudara-saudara dan mereka cukup memberikan perhatian. Ternyata kegiatan ibadah di masjid merupakan salah satu rekreasi rohani yang membuat senang bagi para lanjut usia yang masih sehat dan membuat mereka lebih senang dan lebih sehat. Bagi penerima manfaat yang kondisinya *bedridden* (yang berjumlah empat orang hanya mendapat pelayanan di tempat tidur), karena secara fisik sudah dalam kondisi lemah maka membutuhkan pelayanan dari anak atau saudara yang merawatnya.

D. Penutup

Implementasi Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar di Kabupaten Luwu dilihat dari proses pelaksanaan dan sasaran, semua berjalan dengan lancar dan tepat. Bagi pendamping pelaksana yang terdiri dari empat orang dan satu orang petugas Pos, semua melaksanakan tugas sesuai dengan prosedur dan peraturan. Demikian pula petugas Pos sebagai pelaksana penyampaian bantuan bagi lanjut usia terlantar secara lancar walau ada sebagian yang berlokasi di daerah pegunungan. Di sisi lain bagi sasaran Asistensi Lanjut Usia Terlantar dengan adanya bantuan yang diberikan setiap bulan yang diterimakan empat bulan sekali, mereka merasakan manfaatnya khususnya untuk memenuhi kebutuhan dasar.

Hal tersebut sangat dirasakan khususnya bagi keluarga yang langsung memberikan pelayanan terhadap lanjut usia yang sebagian besar mempunyai latar belakang ekonomi lemah sehingga memungkinkan bantuan yang diterima juga dimanfaatkan untuk mencukupi kebutuhan lainnya. Walau demikian adanya bantuan dari pemerintah sangat bermanfaat untuk mencukupi kebutuhan dasar para lanjut usia. Sebelum mereka menerima bantuan untuk mencukupi kebutuhan dasar khususnya makan masih menjadi

tanggungan keluarga. Bagi mereka yang tidak mempunyai keluarga untuk mencukupi kebutuhan dasar adanya program Asistensi Lanjut Usia Terlantar sangat dirasakan manfaatnya bagi penerima manfaat, tetap menjadi tanggungan masyarakat atau lingkungan. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, maka direkomendasikan agar jumlah bantuan sosial bagi anggota Asistensi Lanjut Usia Terlantar perlu ditingkatkan mengingat semakin meningkatnya jumlah lanjut usia terlantar. Demikian pula besarnya insentif bagi para pendamping Rp 250.000,- yang diterimakan tiga bulan sekali perlu ditingkatkan mengingat besarnya pengabdian dan kegiatan yang dilaksanakan.

Pustaka Acuan

- Basrowi, Suwandi. (2002). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Biro Pusat Statistik. (2013). *Provinsi Makasar Dalam Angka 2013*. Jakarta: BPS.
- Hary Winoto, SKM dkk. (1999). *Panduan Gerontologi, Tinjauan dari Berbagai Aspek*. Jakarta: Gramedia Utama.
- Hoki Setia Tunggal. (1999). *UUD RI No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia*. Jakarta: Harvarindo.
- Karin Crawford and Janet Walker. (2009). *Pekerjaan Sosial dengan Kelompok Lanjut Usia*. Jakarta: Pustaka Societa.
- Kementerian Sosial RI Tahun 2011, *Petunjuk Teknis Program Jaminan Sosial Lanjut Usia*, Jakarta.
- Kementerian Sosial RI. (2010). *Pedoman Pelaksanaan Ujicoba Program Jaminan Sosial Lanjut Usia (JSLU)*. Jakarta : Direktorat Jenderal Rehabilitasi Sosial, Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia.
- Kementerian Sosial RI. (2011). *Pedoman Pelaksanaan Program Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar*. Jakarta : Direktorat Jenderal Rehabilitasi Sosial, Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia.
- Kementerian Sosial RI. (2012) *Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial*. Jakarta.
- Kementerian Sosial RI. (2012). *Evaluasi Program Jaminan Sosial Lanjut Usia*. Yogyakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial BPKS Press.
- Makasar Dalam Angka 2013. [http://makassarkota.bps.go.id/? hal= publikasi_ detil&id=1](http://makassarkota.bps.go.id/?hal=publikasi_detil&id=1) diakses tanggal 12 Desember 2014 pukul 14.30.
- Nicold, Elizabeth. (2011). *Social Welfare Service on Aged*. Brisbane: Penguin.

Rusdiana Murni. (2014). *Dampak Asistensi Sosial terhadap Kesejahteraan Lanjut Usia*. Yogyakarta: Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial B2P3KS.

Stufflebeam D.L. (2003). *The CIPP Model for Evaluation the article presented at The 2003 Annual Conference*

of the Oregon Program Evaluators Network (OPEN) 3 Oktober 2003 (online, <http://www.wmich>), diakses 23 Oktober 2009.

Suling, Pelenkohu. (1992). *Pedoman Praktis Bagi Lanjut Usia*. Jakarta: Gunung Mulia.

Ucapan Terima Kasih

Dalam Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial (JPKS) Volume 14 Nomor 3 September 2015, *review* dan proses cetak artikel melibatkan empat mitra bestari, dewan redaktur mengucapkan terima kasih kepada mitra bestari yang namanya tersebut di bawah ini:

1. Prof. Dr. Phil. Janianton Damanik, M.Si. (Pembangunan Sosial, UGM)
2. Drs. Latiful Khuluq, M.A., Ph. D. (Kesejahteraan Sosial, UIN Sunan Kalijaga)
3. Harmona Daulay, S.Sos., M.Si. (Sosiologi, USU)
4. Drs. Doddy Sumbogo Singgih, M.Si. (Sosial Kemasyarakatan, Unair)

Semoga kerjasama dengan mitra bestari tersebut dapat mengontrol kualitas sajian tulisan di JPKS, dapat lebih membawa manfaat bagi pembaca, masyarakat yang memiliki kepedulian dalam permasalahan sosial pada umumnya, dan masalah kesejahteraan sosial pada khususnya.

Dewan Redaktur JPKS