

**KEBIJAKAN SOSIAL
SEBAGAI
KEBIJAKAN PUBLIK**

EDISI REVISI

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA

Pasal 9

- (1) Pencipta atau pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki Hak Ekonomi untuk melakukan:
- Penerbitan Ciptaan;
 - Penggandaan Ciptaan dalam segala bentuknya;
 - Pendistribusian Ciptaan atau salinannya;
 - Pengumuman Ciptaan;
- (2) Setiap orang yang melaksanakan hak ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendapatkan izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta.
- (3) Setiap Orang yang tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta dilarang melakukan penggandaan dan/atau Penggunaan Secara Komersial Ciptaan.

Pasal 113

- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

HATI-HATI BUKU BAJAKAN!

PERHATIAN

KECELAKAAN BAGI ORANG-ORANG YANG CURANG

(QS Al-Muthaffin Ayat 1)

Para pembajak, penyalur, penjual, pengedar, dan PEMBELI BUKU BAJAKAN adalah bersekongkol dalam alam perbuatan CURANG. Kelompok genk ini saling membantu memberi peluang hancurnya citra bangsa, "merampas" dan "memakan" hak orang lain dengan cara yang bathil dan kotor. Kelompok "makhluk" ini semua ikut berdosa, hidup dan kehidupannya tidak akan diridhoi dan dipersempit rizkinya oleh ALLAH SWT.

**KEBIJAKAN SOSIAL
SEBAGAI
KEBIJAKAN PUBLIK**

EDI SUHARTO, Ph.D.



PENERBIT ALFABETA BANDUNG

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Dilarang keras memperbanyak, memfotokopi sebagian atau seluruh isi buku ini, serta memperjualbelikannya tanpa mendapat izin tertulis dari Penerbit.

© 2020, Penerbit Alfabeta, Bandung

Kpb-03 (xxvi + 334) 16 x 24 cm

Judul Buku : Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik

Penulis : Edi Suharto, Ph.D.

Penerbit : ALFABETA, cv
Jl. Gegerkalong Hilir No. 84 Bandung
Telp. (022) 200 8822 Fax. (022) 2020 373
Website: www.cvalfabeta.com
Email: alfabetabdg@yahoo.co.id
Mobile/Message: 081.1213.9484

ISBN : 978-979-8433-52-8

Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)

KATA PENGANTAR

Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc.

Saya sangat menyambut baik kehadiran buku berjudul Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik sebagai kontribusi yang sangat penting dan ditunggu-tunggu kalangan akademisi dan mahasiswa di bidang kesejahteraan sosial dan bidang kesejahteraan publik pada umumnya. Walaupun semakin diakui penting, sampai saat ini banyak pihak belum mengenal materi dan tujuan kebijakan sosial sehingga tidak dapat melihat pentingnya bidang ini dalam pembangunan nasional.

Dalam buku ini disentuh bahwa kebijakan sosial sebagai kajian akademik sebenarnya mencakup persoalan sistem nilai, karakteristik dan perubahan sosial yang memiliki relevansi terhadap situasi *well being* atau kesejahteraan suatu komunitas dan bangsa. Penulis juga menyinggung bahwa kebijakan sosial adalah anak kandung dari negara kesejahteraan. Pandangan ini benar, Namun disinilah antara lain letak persoalannya. Ketika *welfare state* dianggap kurang tepat diterapkan di negara-negara berkembang, maka kebijakan sosial seakan tidak relevan lagi. Padahal, peran negara di bawah pengaruh neoliberalisme juga semakin bersifat *residualis*. Akibatnya, kebijakan sosial dalam artian *welfare policy* (bantuan sosial, asuransi sosial dll) juga semakin menepi. Di sini penulis dengan tepat menyiratkan bahwa sebenarnya sistem pasar bebas juga tidak dapat begitu saja diterapkan di negara-negara berkembang. Tanpa visi pembangunan sosial yang jelas, pembangunan nasional suatu negara hanya akan melahirkan masyarakat yang tidak mempunyai bentuk jaminan sosial apapun.

Selain menjelaskan konsep Negara Sejahtera, penulis juga menjelaskan perimbangan peran Negara dan masyarakat, mengurai bagaimana peran masyarakat madani menjadi penting sebagai salah satu pelaku dalam jaring-jaring pengaman sosial.

Jelas, selain merupakan wujud komitmen keberpihakan kepada kaum lemah, buku ini menjelaskan instrumen-instrumen yang dapat digunakan untuk mewujudkan idealisme kesejahteraan yang berkeadilan. Buku ini perlu disambut baik karena akan menjadi acuan bagi kuliah Kebijakan Publik maupun Kebijakan Sosial, baik dalam lingkup Ilmu Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial, maupun Ilmu Sosial lainnya.

Jakarta, November 2019.

KATA PENGANTAR

PENULIS

Salah satu perubahan di sektor publik yang kini terjadi secara besar-besaran adalah dalam bidang kebijakan sosial. Menguatnya liberalisasi ekonomi, demokrasi dan masyarakat madani (*civil society*), telah mengubah sektor publik dalam banyak hal. Paradigma dan pendekatan dalam perumusan kebijakan publik juga mengalami perubahan yang sangat drastis. Peran pemerintah yang tadinya dipandang sebagai aktor paling dominan dalam formulasi dan implementasi kebijakan publik terus mengalami penyesuaian, kalau bukan pemberangusan.

Reinventing government yang dikemukakan Gaebler adalah sebuah peng-halusan istilah untuk "penswastaan pemerintah" yang terus berdengung di kantor-kantor pemerintahan hingga kampus-kampus universitas. Paradigma *managerialism* ini sangat mempengaruhi pikiran banyak pihak, mulai dari pejabat hingga rakyat; dari akademisi hingga praktisi. Pemerintah sebaiknya menjadi 'pengendali daripada sebagai pengayuh' (*steering rather than rowing*), telah menjadi pernyataan kunci dalam diktum penswastaan pemerintah yang sering dijadikan rujukan makalah ilmiah maupun program pembangunan.

Meskipun faktanya sangat banyak perusahaan swasta yang bangkrut dan membangkrutkan pemerintah, banyak pihak yang masih saja percaya bahwa agar kinerja pemerintah semakin baik, perilaku pemerintah harus diubah mengikuti perilaku perusahaan swasta. Akibatnya, sementara di negara-negara maju kebijakan sosial tetap eksis, meski mengalami gempuran yang luar biasa, di negara-negara berkembang kebijakan sosial malah "layu sebelum berkembang".

❖ KEBIJAKAN PUBLIK DAN KEBIJAKAN SOSIAL

Kebijakan sosial (*social policy*) adalah kebijakan publik (*public policy*) yang penting di negara-negara modern dan demokratis. Sejarah menyaksikan bahwa semakin maju dan demokratis suatu negara, semakin tinggi perhatian negara tersebut terhadap pentingnya kebijakan sosial. Sebaliknya, di negara-negara miskin dan otoriter kebijakan sosial kurang mendapat perhatian.

Kebijakan sosial pada hakekatnya merupakan kebijakan publik dalam bidang kesejahteraan sosial. Dengan demikian, makna "kebijakan" pada kata "kebijakan sosial" adalah "kebijakan publik", sedangkan makna "sosial" menunjuk pada bidang atau sektor yang menjadi garapannya, yang dalam hal ini adalah sektor atau bidang kesejahteraan sosial. Ada dua pendekatan dalam mendefinisikan kebijakan sosial sebagai sebuah kebijakan publik (Spicker, 1995; Bergman dan Davis, 2004).

- o *Pendekatan Pertama* mendefinisikan kebijakan sosial sebagai seperangkat kebijakan negara menyangkut urusan kesejahteraan sosial (*welfare policy*) yang dikembangkan untuk mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan dasar warganya melalui pemberian pelayanan sosial dan jaminan sosial.
- o *Pendekatan Kedua* mendefinisikan kebijakan sosial sebagai disiplin akademis/studi yang mempelajari kebijakan-kebijakan kesejahteraan, perumusannya dan konsekuensi-konsekuensinya. Meskipun kedua pendekatan ini memiliki orientasi yang berbeda, baik sebagai ketetapan pemerintah (pendekatan pertama), maupun sebagai bidang studi (pendekatan kedua), keduanya menekankan bahwa kebijakan sosial adalah salah satu bentuk kebijakan publik yang menyangkut pembangunan kesejahteraan sosial.

Peran utama dalam pembangunan kesejahteraan sosial adalah para pekerja sosial (*social worker*). Pekerjaan sosial di sini merujuk pada sebuah disiplin ilmu atau profesi. Jadi bukan "pekerjaan sosial" (dengan tanda kutip) seperti yang sering diartikan oleh kalangan awam sebagai "kegiatan amal atau menolong manusia begitu saja dengan membagikan beras, mie instant atau baju bekas kepada kaum papa tak berpunya" (Suharto, 2007). Dengan demikian, pekerja sosial adalah seseorang memiliki keahlian profesional di bidang pertolongan kemanusiaan.

Keahlian profesional tersebut didasari oleh pengetahuan, keterampilan dan nilai-nilai profesional melalui pendidikan formal dan pengalaman praktik aktual. Karenanya, mengingat pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial adalah laksana dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan, buku yang sedang saudara baca ini selain membahas beberapa tema yang berkaitan dengan kebijakan publik dan kebijakan sosial, juga mengurai topik-topik yang berkaitan dengan peran dan kontribusi pekerjaan sosial dalam beberapa bidang pelayanan sosial.

❖ SISTEMATIKA

Dalam garis besar struktur buku ini dikelompokkan ke dalam dua bagian.

- o *Bagian Pertama* membahas konsep dan pendekatan kebijakan sosial. Ada sembilan topik yang didiskusikan pada bagian ini, yaitu kebijakan publik; kebijakan sosial; proses perumusan kebijakan; lembaga dan instrumen kebijakan; negara kesejahteraan (*welfare state*); kebijakan sosial dan masalah sosial; kebijakan sosial dan perlindungan sosial; kebijakan sosial dan modal sosial; serta pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial.
- o *Bagian Kedua* mengkaji beberapa isu dan tantangan yang berkaitan dengan kebijakan sosial. topik-topik yang disajikan memberi ilustrasi bagaimana kebijakan sosial diimplementasikan ke dalam berbagai aspek pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial. Sepuluh bab yang dikupas pada bagian ini mencakup perlindungan sosial di ASEAN; perlindungan sosial bagi sektor informal; perlindungan sosial melalui inisiatif lokal; pembangunan kesejahteraan sosial era desentralisasi; pekerjaan sosial dan feminisme; penanganan masalah TKI; pengasuhan anak berbasis masyarakat; penanganan anak jalanan; model penanggulangan kemiskinan di Amerika Serikat; dan model pendidikan pekerjaan sosial di Selandia Baru. Dua bab terakhir bagian ini sengaja membidik dua negara maju, yakni AS dan Selandia Baru, guna memberikan *comparative analysis* sekaligus *best practices* yang bisa dijadikan pelajaran bagi Indonesia.

Selain membahas konsep-konsep kebijakan sosial sebagai sebuah kebijakan publik, buku ini juga menyajikan spektrum pembangunan

kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial yang telah dan bisa diterapkan di Indonesia, serta dapat dikembangkan lebih jauh untuk mewujudkan sistem “negara kesejahteraan” sesuai dengan karakteristik sosial, ekonomi dan politik Indonesia. Semangat utamanya ingin memberi pesan agar tata kelola pembangunan nasional di Indonesia memperhatikan dengan sungguh-sungguh pendekatan yang berpihak pada rakyat banyak demi terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera. Penulis meyakini bahwa pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial memiliki peran sentral dalam mewujudkan negara kesejahteraan sesuai dengan amanat konstitusi. Memperkuat sistem negara kesejahteraan di Indonesia bukanlah mimpi. Melainkan sebuah misi sekaligus keniscayaan yang bukan saja bisa, melainkan harus diwujudkan oleh semua anak bangsa.

❖ ARGUMEN UTAMA

Meskipun buku ini memuat beberapa topik yang berpelangi, benang merah yang menyatukan buku ini dilandasi oleh perlunya penguatan negara, khususnya dalam bidang pembangunan kesejahteraan sosial. argumen-argumen yang dikembangkan dalam buku ini terutama sangat dipengaruhi oleh kegalauan penulis memperhatikan bagaimana pagam neoliberalisme sangat mendominasi para pembuat kebijakan di negeri ini, bukan hanya dalam bidang ekonomi, melainkan pula di bidang sosial; bukan adanya pada tataran pemerintah pusat, melainkan pula pada tataran pemerintah daerah (Pemda).

Strategi pembangunan nasional yang masih saja bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, industri padat modal, sistem konglomerasi, dan utang luar negeri adalah beberapa indikasi adanya hegemoni neoliberalisme pada tataran pemerintah pusat. Selain itu, masih rendahnya alokasi anggaran pemerintah untuk bidang-bidang sosial, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan dan kesejahteraan sosial juga menegaskan rendahnya komitmen pemerintah pusat terhadap pembangunan yang berwawasan investasi sosial. Sejak jaman orde baru hingga orde reformasi saat ini, rupanya orientasi pada pengelola negara belum banyak mengalami kemajuan yang berarti. Mereka masih saja lebih senang “menanam jagung” yang memberi hasil dalam jangka pendek daripada “menanam pohon jati” yang memberi hasil jangka panjang.

Pada tatanan Pemda, pengalaman penulis mengamati perjalanan desentralisasi menunjukkan bahwa otonomi daerah telah sering diartikan hanya sebagai pengalihan wewenang pusat kepada daerah dalam pembangunan ekonomi saja.

Akibatnya, desentralisasi seakan-akan hanyalah proses perlombaan meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah), misalnya melalui peningkatan berbagai kegiatan investasi ekonomi dan penarikan retribusi. Pemda cenderung kurang memperhatikan penanganan "PAD" (Permasalahan Asli Daerah), khususnya yang menyangkut permasalahan sosial lokal. Ketika kekuasaan pemerintah pusat dalam bidang kesejahteraan sosial diserahkan ke daerah, tidak sedikit Pemda yang hanya senang menerima aset-asetnya saja, seperti bangunan panti sosial dan fasilitasnya. Sedangkan kewajiban Pemda mendanai dan mengelola program-program pembangunan kesejahteraan sosial sebagian besar masih mengharapkan pemerintah pusat. Proporsi anggaran Dinas Sosial di hampir semua provinsi di Indonesia sebagian besar berasal dari dana dekonsentrasi daripada sumber-sumber pembangunan setempat.

❖ PERAN NEGARA

Di Indonesia, pentingnya peran negara dalam membangun dan mengimplementasikan kebijakan publik di bidang kesejahteraan (*public welfare*), dilandasi oleh perspektif historis, ideologis, logis dan global-universal.

1. Secara historis, pendiri bangsa memilih model negara kesejahteraan dalam melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
2. Secara ideologis, sila-sila dalam Pancasila menegaskan kerinduan Indonesia akan adanya keadilan sosial bagi segenap warganya.
3. Secara logis, Indonesia adalah negara berpenduduk lebih dari dua ratus juta jiwa, dengan separuh (untuk tidak menyatakan sebagian besar) warganya masih terhimpit kemiskinan, kebodohan dan ketelantaran. Karenanya, sangat absurd jika negeri ini tidak membutuhkan keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyatnya.

4. Secara universal, tidak ada sistem pemerintahan di dunia ini yang tidak memberikan peran kepada negara untuk menjalankan pembangunan kesejahteraan sosial. Di negara yang menganut kapitalisme maupun sosialisme sekalipun, peran negara ini diwujudkan dengan pembentukan lembaga setingkat departemen atau kementerian yang secara khusus mengelola berbagai skema perlindungan sosial (*social protection*). Perlindungan sosial mencakup baik jaminan sosial (*social security*) yang bersifat formal seperti bantuan sosial dan asuransi sosial, maupun jaminan kemasyarakatan (*societal security*) yang bersifat informal, seperti jaring pengaman sosial, dana sosial, serta gerakan-gerakan pemberdayaan masyarakat berbasis inisiatif lokal.

Perlu ditegaskan di sini bahwa meskipun kebijakan publik sangat identik dengan kebijakan negara, pemerintah bukan lah satu-satunya aktor yang menentukan kebijakan sosial. Masyarakat, dunia usaha, dan bahkan lembaga-lembaga kemanusiaan internasional, memiliki tugas dan tanggungjawab sosial untuk menyelenggarakan pelayanan sosial di Indonesia. Namun, sebagai lembaga yang memiliki legitimasi publik dan, yang lebih penting, dibiayai oleh jutaan rakyat, negara memiliki kewajiban (*obligation*) (kewajiban maknanya lebih luhur daripada sekadar tanggungjawab (*responsibility*) dalam memenuhi (*to fulfill*), melindungi (*to protect*) dan menghargai (*to respect*) hak-hak dasar, ekonomi dan budaya warganya.

Jangan salah paham, buku ini tidak hendak menyatakan bahwa negara atau pemerintah adalah lembaga paling sempurna sebagai penyelenggara pembangunan kesejahteraan sosial. Penulis menyadari bahwa tata kelola pemerintahan, termasuk dalam pembangunan kesejahteraan sosial, perlu terus dikritisi dan disempurnakan sesuai dengan tuntutan jaman dan denyut kebutuhan. Tetapi perubahan itu sejatinya harus tetap memperhatikan banyak dimensi dan berdasarkan studi yang komprehensif. Tidak dilakukan dengan generalisasi dan penyederhanaan yang berlebihan seperti selama ini kerap terjadi.

Sebagai contoh, ketika ditemukan banyak masalah di pemerintahan, seperti KKN dan penyalahgunaan wewenang lainnya, jawaban satu-satunya secara serta merta adalah mengalihkan sebagian besar kewajiban pemerintah ke masyarakat. Seakan-akan dalam suatu

negara, hanya ada dua pemain: pemerintah dan rakyat. Padahal, begitu banyak segmen masyarakat dan kelompok kepentingan yang juga bermain dalam sebuah negara. Selain pemerintah dan rakyat, organisasi non-pemerintah (Ornop), militer, perusahaan swasta dan bahkan perusahaan multi-nasional juga memiliki 'saham' dalam menentukan peta pemerintahan. Sehingga, tanpa kajian yang memadai, menswastakan pembangunan kesejahteraan sosial atau mengalihkan peranan negara dalam menyelenggarakan pelayanan sosial begitu saja ke masyarakat, bukanlah solusi yang memadai. Kewajiban negara dalam memenuhi hak-hak dasar warganya tidak boleh diserahkan begitu saja kepada masyarakat.

Contoh lain yang lebih kongkrit terjadi pada jaman Abdurrahman Wahid (Gus Dur) menjadi Presiden RI. Saat itu, Departemen Sosial dilikuidasi dan kemudian dihidupkan kembali namun digabung dengan Departemen Kesehatan menjadi Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial. Alasannya, kegiatan-kegiatan sosial harus dan sudah bisa diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat. Sepintas, seolah-olah hal itu merupakan wujud menguatnya kekuatan *civil society*. Setelah pemerintah tidak mengurus pembangunan kesejahteraan sosial, ada beberapa kalangan yang bersorak. Karena merasa bahwa inilah lambang kemenangan rakyat dan saatnya masyarakat mengambil alih tugas negara. Padahal, penghapusan peran negara dalam pembangunan kesejahteraan sosial adalah sebuah pembodohan publik, sekaligus pelanggaran hak-hak sosial warga negara. Karena, bila dicermati, pemberangusan peran negara dalam melayani rakyatnya pada hakekatnya adalah pengingkaran negara terhadap kewajibannya memenuhi hak-hak warga sebagai konstituennya.

Kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan yang dilakukan organisasi sosial dan lembaga sukarela adalah satu hal. Sedangkan kewajiban negara menjalankan amanat mensejahterakan rakyat adalah hal lain. Keduanya tidak harus berjalan secara dikotomis, melainkan sinergis.

Di negara-negara maju, rakyat sangat menyadari akan hak-haknya. Sehingga jangankan menghapuskan kementerian yang pro kesejahteraan rakyat (seperti Kementerian Sosial), ketika pemerintah akan mengurangi saja anggaran pelayanan sosial, rakyat beserta organisasi-

organisasi masyarakat dan kelompok-kelompok swadaya bergandengan tangan melakukan perlawanan. Mereka menyadari bahwa pemberangusan peran negara dalam pembangunan kesejahteraan sosial secara akademis adalah historis dan secara politis berbahaya.

Francis Fukuyama (2005) dalam bukunya *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, menunjukkan bahwa pengurangan peran negara dalam hal-hal yang memang merupakan fungsinya hanya akan menimbulkan problematika baru. Bukan hanya memperparah kemiskinan dan kesenjangan sosial, melainkan pula menyulut konflik sosial dan perang sipil yang meminta korban jutaan jiwa. Keruntuhan atau kelemahan negara telah menciptakan berbagai malapetaka kemanusiaan dan hak azasi manusia selama tahun 1990-an di Somalia, Haiti, Kamboja, Bosnia, Kosovo, dan Timor Timur (Fukuyama, 2005: xix).

Selain memperlihatkan kejujuran ilmiah Fukuyama, buku *State-Building* sekaligus menjelaskan bahwa dia telah "insyaf" dari "kekeliruan" pemikiran sebelumnya. Dalam bukunya yang terdahulu, *The End of History and The Last Men* (1992), Fukuyama dengan yakin menyatakan bahwa sejarah peradaban manusia (seakan) telah berakhir. Pertarungan antara komunisme dan kapitalisme juga telah usai dengan kemenangan kapitalisme (neoliberalisme). Mengapa kapitalisme menang? Jawabannya adalah karena sistem ini dianggap paling cocok untuk manusia abad ini. Kita tahu semua, kapitalisme sangat menganjurkan peran negara yang sangat minimal dalam pembangunan ekonomi, apalagi pembangunan sosial. Sekarang, dalam bukunya *State-Building* dengan lantang Fukuyama berkata bahwa "negara harus diperkuat". Kesejahteraan, kata Fukuyama, tidak mungkin tercapai tanpa hadirnya negara yang kuat; yang mampu menjalankan perannya secara efektif. Sebaliknya, negara yang kuat tidak bertahan lama jika tidak mampu menciptakan kesejahteraan warganya.

❖ **NEGARA KESEJAHTERAAN**

Kebijakan sosial adalah "anak kandung" paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Sebagai sebuah kebijakan publik di bidang kesejahteraan sosial, kebijakan sosial menunjuk pada seperangkat

kewajiban negara (*state obligation*) untuk melindungi dan memberikan pelayanan dasar terhadap warganya. Pemenuhan kebutuhan hidup minimum, pendidikan wajib, perawatan kesehatan dasar, dan perlindungan sosial terhadap kelompok-kelompok rentan adalah beberapa contoh kewajiban negara yang harus dipenuhi yang dinyatakan oleh konsep negara kesejahteraan.

Namun demikian, menguatnya globalisasi dan perubahan tata ekonomi dan politik telah memunculkan hegemoni paham neoliberalisme dan managerialism. Selain melucuti peran negara dalam bidang kesejahteraan sosial, dominasi pandangan ini juga telah menyebabkan kegamangan sikap kita dalam menentukan apa yang seharusnya diperankan sebuah negara dalam bangsa yang beradab (*civilized nation*). Model negara kesejahteraan yang terutama dianut oleh negara-negara Skandinavia (Den Mark, Swedia, Norwegia) dan Eropa Barat seringkali dianggap gagal mensejahterakan warga negara. Akibatnya, Indonesia yang secara konstitusional menganut model negara kesejahteraan dan tengah melakukan konsolidasi untuk mengaktualisasikan ide ini sesuai amanat para *founding fathers*-nya, seolah-olah harus membelokkan kembali kemudinya mengikuti paham neoliberalisme yang menekankan pasar bebas dan peran negara minimal dalam pembangunan kesejahteraan sosial.

Padahal, semangat maupun pasal-pasal konstitusi yang dimiliki Indonesia telah teramat terang benderang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang sangat mementingkan pembangunan kesejahteraan sosial. Bab XIV UUD 1945 diberi judul Sistem Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial. Ini menunjukkan bahwa sistem perekonomian Indonesia harus berorientasi dan berpihak rakyat banyak dan mengarah pada kesejahteraan sosial anak bangsanya.

Lebih tegas lagi, pasal 34 berisi pernyataan tentang keharusan negara menjamin dan melindungi fakir miskin sebagai bagian dari kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*). Ayat-ayat dari pasal 34 itu kemudian secara jelas menyatakan tentang sistem jaminan sosial nasional yang harus dijalankan negara dalam melindungi dan memenuhi hak-hak dasarnya. Ini artinya, Indonesia secara konstitusional menganut sistem *welfare state* atau negara kesejahteraan, yakni sebuah model kebijakan sosial yang mengedepankan

pentingnya peran negara untuk secara “aktif, sensitif dan responsif” ambil bagian dalam pemenuhan pelayanan sosial dasar kepada warga negara, terutama mereka yang tergolong lemah dan rentan dan memerlukan perlindungan khusus.

Istilah negara kesejahteraan merujuk pada 'politik kesejahteraan' atau 'pandangan kesejahteraan' (*welfareism*), yaitu sebuah paham atau paradigma dalam pembangunan, seperti halnya kapitalisme, sosialisme maupun pendekatan lainnya. Meskipun paham ini banyak dipengaruhi terutama oleh paham sosialisme, negara kesejahteraan pada hakekatnya adalah jalan tengah kapitalisme-sosialisme. Karena istilah *welfare state* mengandung kata 'negara', konsep ini seringkali dipandang seolah-olah hanya menunjuk pada peran negara atau bahkan dominasi negara dalam menjalankan pembangunan kesejahteraan sosial. Padahal, di negara-negara yang menganut paham *welfare state* 'murni' (seperti negara-negara Skandinavia) sekalipun, penyelenggaraan pelayanan sosial tetap melibatkan berbagai pihak mulai dari pemerintah, sektor swasta hingga masyarakat.

Negara kesejahteraan menekankan bahwa keterlibatan negara adalah penting, bahkan suatu keharusan, dalam melindungi dan memberikan pelayanan sosial dasar bagi warganya. Namun, dalam praktiknya dan dalam pelaksanaan operasionalnya, negara kesejahteraan senantiasa dan sekaligus merujuk pada konsep *welfare pluralism* dimana pembangunan kesejahteraan sosial dilaksanakan secara bersama-sama oleh beragam pihak (*stakeholders*). Singkatnya, kata 'negara' dalam negara kesejahteraan lebih menekankan pada adanya 'kemauan politik' (*political will*) dari sebuah bangsa untuk mensejahterakan warganya melalui pendekatan pembangunan yang bermatra kolektif, egaliter dan berkeadilan sosial.

Oleh karena itu, penulis berpandangan bahwa negara kesejahteraan sejatinya adalah pandangan, pendekatan atau konsep yang bertujuan untuk mencapai kehidupan sejahtera di suatu negara. Dengan demikian, untuk menghindari anggapan bahwa pendekatan ini bersifat 'negara sentris' (*state-centered oriented*), negara kesejahteraan bisa pula diberi istilah lain, seperti:

1. Kesejahteraanisme' atau *welfareism* menekankan negara kesejahteraan sebagai sebuah 'isme' atau aliran pemikiran, seperti halnya kapitalisme atau sosialisme;
2. Negara sejahtera: menekankan pada tujuan atau kondisi yang hendak dicapai oleh pendekatan negara kesejahteraan;
3. Kebijakan kesejahteraan publik (*public welfare policy*) menekankan negara kesejahteraan sebagai strategi kebijakan makro dalam bidang kesejahteraan sosial; atau sistem/model kebijakan publik yang pro kesejahteraan rakyat, terutama penduduk miskin atau kurang beruntung (*disadvantaged*)

Sebagai sebuah pendekatan, negara kesejahteraan bukanlah pemikiran yang statis dan vakum. Sebagaimana kapitalisme dan sosialisme yang memiliki beragam variasinya, demikian pula negara kesejahteraan. Di berbagai belahan dunia, paham ini telah mengalami metamorfosa dan penyesuaian yang luar biasa. Di AS dan Inggris, sistem *welfare state* telah banyak berubah. Pada masa pemerintahan Reagan dan Thatcher, misalnya, negara kesejahteraan sangat dipengaruhi oleh pandangan neoliberalisme atau ekonomi pasar bebas sehingga menjadi model residual *welfare state*, dimana anggaran belanja negara di bidang sosial dikurangi dan peran negara dalam melayani kepentingan publik, utamanya dalam pelayanan kesehatan, pendidikan dan jaminan sosial, sebagian besar diserahkan kepada swasta. Setelah sistem negara kesejahteraan 'setengah hati' ini terbukti semakin menyengsarakan rakyat banyak, maka pada periode pemerintahan berikutnya *residual welfare state* disesuaikan kembali. Clinton dan Tony Blair disebut-sebut sebagai Presiden AS dan Inggris yang mengadopsi paham negara kesejahteraan 'jalan ketiga' (*The Third Way*) yang dikembangkan oleh Anthony Giddens. *Welfare state* model jalan ketiga lebih manusiawi. Meski ide dasarnya merupakan respon terhadap tuntutan globalisasi, peran negara dalam penyelenggaraan pelayanan sosial diperkuat kembali, baik dalam tugasnya sebagai perancang dan pengelola anggaran, maupun dalam memberikan perlindungan sosial terhadap warganya.

Sebagai sebuah sistem, negara kesejahteraan tidak selalu harus merujuk pada model ideal dan universal seperti dianut negara-negara Skandinavia atau Eropa Barat. Selain secara ekonomi Indonesia belum mampu menerapkan model ini, di lihat dari karakteristik politik maupun

sosial budayanya, mengharuskan Indonesia untuk tidak merujuk secara kaku terhadap model negara kesejahteraan di negara lain. Mengandaikan sistem *welfare state* hanyalah pada model yang ada di negara-negara Skandinavia dan Eropa Barat, tidaklah relevan, meski bukan hal yang tidak mungkin.

Saat ini, kondisi ekonomi, sosial dan politik Indonesia masih belum memiliki prasyarat untuk menerapkan negara kesejahteraan model Skandinavia maupun Eropa Barat. Negara kesejahteraan membutuhkan tidak hanya seperangkat kebijakan sosial, melainkan pula pengaturan sistem politik dan kebijakan makro ekonomi yang menunjangnya. Dari sisi ekonomi, misalnya, negara kesejahteraan mensyaratkan adanya kebijakan fiskal dan moneter yang tertib dengan sistem pajak proporsional dan progresif (yang lebih kaya membayar lebih banyak).

Sambil menyusun sistem yang lebih kuat untuk menghadirkan negara kesejahteraan yang lebih baik, fokus utama Indonesia saat ini bisa diletakkan pada penguatan pembangunan kesejahteraan sosial yang terintegrasi dengan kebijakan makro ekonomi yang berkualitas, berkemeraan dan berkelanjutan. Dalam kerangka kebijakan publik seperti inilah sebenarnya makna kebijakan sosial dapat dikontekstualkan dan diartikulasikan, terutama menyangkut bagaimana peran negara seharusnya diwujudkan dalam memenuhi hak-hak dasar warganya.

❖ UCAPAN TERIMA KASIH

Rasa syukur tak henti-hentinya penulis panjatkan kehadirat Ilahi Rabbi yang dengan kasih sayang-Nya menitipkan sepercik ilmu pada hambanya yang daif. Tanpa ilmu-Nya yang maha sempurna dan tanpa sifat rahman-rahim-Nya yang maha luas, sangat mustahil buku ini terlahir. Mudah-mudahan buku sederhana ini memberi seberkas sinar pada para pembaca yang senantiasa berusaha membuka tabir rahasia pengetahuan Ilahi, khususnya yang menyangkut kebijakan publik dan sosial.

Banyak sekali pihak yang terlibat dalam perjalanan pembuatan buku ini. Pertama-tama penulis ingin menghaturkan terima kasih dan penghargaan pada Ajeng Purnama, SIP yang mengoreksi draft awal naskah ini. Dengan ketekunan dan ketajaman pikirannya, beberapa

kalimat yang keliru dapat diperbaiki dan beberapa pengulangan paragraf bisa dihindari. Penulis juga ingin berterima kasih kepada Dr. Kanya Eka Santi, MSW, staf pengajar STKS Bandung, yang memberi masukan yang bernilai pada buku ini.

Beberapa bagian dalam buku ini dikembangkan dari manuskrip dan bahan-bahan kuliah Analisis Kebijakan Sosial yang disajikan kepada mahasiswa Program Pascasarjana Spesialis Pekerjaan Sosial, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung. Pertanyaan dan kritik yang mereka ajukan sangat berjasa memperkaya buku ini.

Kepada Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc., Dekan FISIP Universitas Indonesia dan Prof. Dr. Irawan Soehartono, MSW Guru Besar Bidang/Ilmu Kesejahteraan Sosial, FISIP Universitas Pasundan Bandung penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya atas kesediaannya memberi pengantar pada buku ini.

Penulis tidak akan pernah melupakan guru-guru senior di STKS, khususnya Drs. Holil Soelaiman, MSW, APU; Dra. Miryam Nainggolan, MSW; Prof. Dr. Irawan Soehartono, MSW; dan Prof. Dr. Syarif Muhidin M.Sc., yang memberi fondasi pengetahuan mengenai kebijakan dan perencanaan sosial. Drs. Chusnan Yusuf, Widyaiswara Utama Kementerian Sosial RI sangat berkesan dalam memberikan dorongan dan masukan terhadap buku ini. Prof. Dr. John Overton, Dr. Donovan Storey, dan Dr. Barbara Nowak berjasa memperkuat pemahaman dan keinginan penulis mengenai pembangunan sosial pada tataran global semasa belajar di Massey University, New Zealand. Kepada mereka semua, penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Kepada ayah dan ibu beserta adik-adik di Jatiwangi dan Bandung, penulis ingin berterima kasih atas dorongan dan doanya yang tiada putus-putusnya. Kepada istri penulis beserta anak-anak kami tercinta, Febry Hizba Ahshaina Suharto, Fabiola Hazimah Zealandia Suharto dan Fadlih Syariati Augusta Suharto, penulis ingin mempersembahkan buku ini. Harapan, pengertian dan keceriaan merekalah yang membuat penulis tetap bersemangat merampungkan buku ini.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc. v

KATA PENGANTAR PENULIS vi

DAFTAR ISI xix

DAFTAR TABEL xxv

DAFTAR GAMBAR xxvi

BAGIAN PERTAMA

KONSEP DAN PENDEKATAN

BAB I

KEBIJAKAN PUBLIK 2

A. Definisi Kebijakan Publik 2

B. Dimensi Kebijakan Publik 4

C. Tiga Serangkai 9

BAB II

KEBIJAKAN SOSIAL 11

A. Kebijakan Sosial dan Kebijakan Publik 11

B. Hukum, Kebijakan Sosial dan Kebijakan Lembaga 14

C. Pelayanan Sosial 14

D. Jenis dan Cakupan Pelayanan Sosial 16

E. Usaha Kesejahteraan Sosial dan Industri Kesejahteraan Sosial ... 23

BAB III

PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN 26

A. Pemain Kebijakan 26

B. Proses Logis 29

C. Mengelola Proses Perumusan Kebijakan 48

BAB IV

LEMBAGA DAN INSTRUMEN KEBIJAKAN	50
A. Sistem Pemerintahan	51
B. Lembaga Eksekutif	52
C. Kabinet	53
D. Pegawai Negeri	54
E. Peta Pemerintahan	55
F. Koordinasi Antar Sektor	60
G. Instrumen Kebijakan	61

BAB V

NEGARA KESEJAHTERAAN (WELFARE STATE)	64
A. Negara Kesejahteraan	64
B. Sejarah Singkat	66
C. Model dan Pengalaman Praksis	68
D. Globalisasi dan Mitos <i>The End Of Welfare State</i>	71
E. Pembangunan Ekonomi dan Kebijakan Sosial	72
F. Kemiskinan di Negara Berkembang	75
G. Pelajaran Yang Bisa Dipetik	76

BAB VI

KEBIJAKAN SOSIAL DAN MASALAH SOSIAL	79
A. Dimensi Masalah Sosial	79
1. Kondisi Yang Dirasakan Banyak Orang	80
2. Kondisi Yang Dinilai Tidak Menyenangkan	81
3. Kondisi Yang Menuntut Pemecahan	81
4. Pemecahan Tersebut Harus Dilakukan Melalui Aksi Sosial Secara Kolektif	81
B. Kemiskinan	82
C. Penyebab Kemiskinan	84
D. Teori Kemiskinan	85
E. Fungsi Kemiskinan dan Kebijakan Publik	91

BAB VII

KEBIJAKAN SOSIAL DAN PERLINDUNGAN SOSIAL	94
A. Adakah Yang Salah Dengan Pembangunan Indonesia?	95
B. Negara Kesejahteraan Sebagai Amanat Konstitusi	98
C. Perlindungan Sosial	99
D. Agenda 'jalan Ketiga'	101
E. <i>Roadmap</i>	103

BAB VIII

KEBIJAKAN SOSIAL DAN MODAL SOSIAL	108
A. Modal Sosial	109
B. Parameter Modal Sosial	111
C. Mengembangkan Modal Sosial Via Kebijakan Publik	113
D. Manfaat	115

BAB IX

PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

DAN PEKERJAAN SOSIAL	117
A. Kesejahteraan Sosial	117
B. Pembangunan Kesejahteraan Sosial	119
C. Fungsi Pembangunan Kesejahteraan Sosial	121
D. Pekerjaan Sosial	123
E. Pendekatan Mikro dan Makro	127
F. Bidang Garapan	129
G. Pekerjaan Sosial dan Kebijakan Sosial	130

BAGIAN KEDUA

ISU DAN TANTANGAN

BAB X

PERLINDUNGAN SOSIAL DI ASEAN	134
A. Pengumpulan Data	135
B. Kerangka Konseptual Perlindungan Sosial	136
C. Sekilas Pembangunan ASEAN	141

D. Sistem Perlindungan Sosial di Asean: Isu Terkini	143
E. Rekomendasi	159

BAB XI

PERLINDUNGAN SOSIAL BAGI SEKTOR INFORMAL 163

A. Sektor Informal	164
B. Krisis Ekonomi dan Sektor Informal di Indonesia	165
C. Penyebab Krisis	166
D. Dampaknya Bagi Sektor Informal	168
E. Perlindungan Sosial	175
F. Perlindungan Sosial Bagi Sektor Informal	178
G. Tantangan	181
H. Kesimpulan	184

BAB XII

PERLINDUNGAN SOSIAL MELALUI INISIATIF LOKAL 186

A. Jaminan Kesejahteraan Sosial dan Inisiatif Lokal	188
B. Tantangan Skema Inisiatif Lokal	189
C. Pengalaman Askesos di Nusa Tenggara Barat	191
D. Kesimpulan dan Saran	195

BAB XIII

PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

DI ERA DESENTRALISASI 199

A. Desentralisasi	200
B. Suara Orang Miskin	201
C. Globalisasi, <i>Good Governance</i> dan Akuntabilitas	202
D. Jebakan Desentralisasi	206
E. Perlindungan Sosial dalam Konteks Desentralisasi	207
F. Partisipasi Publik dan Tantangannya	211
G. Peran DPRD	214

BAB XIV

PEKERJAAN SOSIAL DAN FEMINISME	217
A. Pengaruh Teori Feminis	217
B. Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial	219
C. <i>Clash About Welfare</i>	221
D. Pergeseran Paradigma	222
E. Aras Praktek Pekerjaan Sosial	223
F. Pekerjaan Sosial Feminis	226
G. Feminis Liberal	229
H. Feminis Radikal	232
I. Feminis Sosialis	235
J. Kesimpulan	238

BAB XV

PENANGANAN MASALAH TKI	245
A. Permasalahan TKI	246
B. Perlindungan Sosial Bagi TKI	248
C. Pembentukan Atase Sosial	250

BAB XVI

PENGASUHAN ANAK BERBASIS MASYARAKAT	251
A. Potret Buram Anak Bangsa	252
B. Dampak Pengasuhan Anak Berbasis Lembaga	253
C. PABM: Pengasuhan Anak Berbasis Masyarakat	256
D. Beberapa Pertimbangan	259
E. Kesimpulan	261

BAB XVII

PENANGANAN ANAK JALANAN:

MERETAS INDIKATOR KEBERHASILAN	263
A. Karakteristik Anak Jalanan	263
B. Model Penanganan	266
C. Indikator Keberhasilan	268
D. Rekomendasi	269
E. <i>Grand Design</i> Pembangunan Kesejahteraan Jawa Barat	271

BAB XVIII

KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN:

MENENGOK AMERIKA SERIKAT	273
A. Sejarah Tentang Respon AS Terhadap Kemiskinan	274
B. Kelompok Kaya dan Miskin	281
C. Potret Kemiskinan di AS	282
D. Siapa Orang Miskin di AS?	284
E. Pandangan Residual dan Institusional	287
F. Program Penanggulangan Kemiskinan	290
G. Pelajaran Bagi Indonesia	305

BAB XIX

MODEL PENDIDIKAN PEKERJAAN SOSIAL:

MENENGOK SELANDIA BARU	307
A. Sejarah Singkat	308
B. Isu-isu Kontemporer	310
C. Kesimpulan	314
SENARAI LITERATUR	317
TENTANG PENULIS	332

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Instrumen Konsultasi	39
Tabel 5.1	Anggaran Australia untuk Jaminan Sosial	72
Tabel 7.1	Jenis Perlindungan Sosial dan Target Utamanya	100
Tabel 10.1	Sistem/Skema Perlindungan Sosial di Beberapa Negara	144
Tabel 11.1	Perubahan Kondisi Ketenagakerjaan Indonesia	171
Tabel 11.2	Besaran Sektor Informal di Indonesia Berdasarkan Provinsi	172
Tabel 13.1	Peta Kasar Daerah-daerah yang Mempromosikan Perlindungan Sosial	209
Tabel 13.2	Tingkat Partisipasi Publik	212
Tabel 14.1	Kerangka Analisis Jender: Profil Kegiatan	239
Tabel 14.2	Kerangka Analisis Jender: Akses dan Kontrol	240
Tabel 14.3	Kerangka Analisis Jender dalam Merancang Atau Proyek Sosial	241
Tabel 16.1	Dampak Negatif Pengasuhan Lembaga Terhadap Anak	254

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Hukum, Kebijakan Sosial dan Kebijakan Lembaga	14
Gambar 2.2	Jenis dan Cakupan Pelayanan Sosial	17
Gambar 3.1	Lingkaran Kebijakan	30
Gambar 3.2	Alternatif Proses Perumusan Kebijakan	31
Gambar 3.3	Model-Model Evaluasi	47
Gambar 5.1	Kategori Negara berdasarkan GDP dan Pengeluaran Sosial (PS)	74
Gambar 6.1	Lingkaran Kemiskinan	86
Gambar 8.1	Kebijakan Publik dan Modal Sosial	114
Gambar 9.1	Pembangunan Kesejahteraan Sosial Sebagai Bagian Pembangunan Sosial	119
Gambar 9.2	Domain Utama dan Kedua bagi Dokter dan Pekerja Sosial	124
Gambar 11.1	Jumlah Sektor Formal dan Informal di Indonesia	169
Gambar 13.1	Globalisasi, <i>Good Governance</i> dan Akuntabilitas	205

BAGIAN PERTAMA

KONSEP DAN PENDEKATAN

BAB I

KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk kebijakan publik yang mengatur urusan kesejahteraan sosial. Sebagaimana dijelaskan pada pengantar, makna "kebijakan" pada kata "kebijakan sosial" adalah "kebijakan publik", sedangkan makna "sosial" menunjuk pada bidang atau sektor yang menjadi garapannya, yakni bidang kesejahteraan. Bagian ini menjelaskan konsep-konsep mengenai kebijakan publik dan beberapa aspek yang terkait dengannya. Bahasan mengenai apa saja yang termasuk bidang kebijakan sosial dan kesejahteraan sosial disajikan pada Bagian 2 dan selanjutnya.

A. DEFINISI KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Banyak sekali definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Seperti kata Bridgman dan Davis (2005:3), kebijakan publik pada

umumnya mengandung pengertian mengenai '*whatever government choose to do or not to do.*' Artinya, kebijakan publik adalah 'apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan'.

Kadang-kadang, kebijakan publik menunjuk pada istilah atau konsep untuk menjelaskan pilihan-pilihan tindakan tertentu yang sangat khas atau spesifik, seperti kepada bidang-bidang tertentu dalam sektor-sektor fasilitas umum, transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan atau kesejahteraan. Urusan-urusan yang menyangkut kelistrikan, air, jalan raya, sekolah, rumah-sakit, perumahan rakyat, lembaga-lembaga rehabilitasi sosial adalah beberapa contoh yang termasuk dalam bidang kebijakan publik.

Beragam pengertian mengenai kebijakan publik ini tidak bisa dihindarkan, karena kata 'kebijakan' (*policy*) merupakan penjelasan ringkas untuk menerangkan berbagai kegiatan mulai dari pembuatan keputusan-keputusan, penerapan, dan evaluasinya. Telah banyak upaya untuk mendefinisikan kebijakan publik secara tegas dan jelas, namun pengertiannya tetap saja menyentuh wilayah-wilayah yang seringkali tumpang-tindih, ambigu, dan luas. Beberapa kalangan mengartikan kebijakan publik hanya sebatas dokumen-dokumen resmi, seperti perundang-undangan dan peraturan pemerintah. Sebagian lagi, mengartikan kebijakan publik sebagai pedoman, acuan, strategi dan kerangka tindakan yang dipilih atau ditetapkan sebagai garis besar atau roadmap pemerintah dalam melakukan kegiatan pembangunan.

Buku ini mengambil posisi bahwa **setiap perundang-undangan adalah kebijakan, namun tidak setiap kebijakan diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan.** Hagwood dan Gunn (1990) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. **Ini tidak berarti bahwa makna 'kebijakan' hanyalah milik atau domain pemerintah saja.** Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Misalnya Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga/PKK) dan lembaga-lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula. **Namun, kebijakan mereka tidak dapat diartikan sebagai kebijakan publik.** Karena kebijakan mereka tidak dapat memakai sumberdaya publik atau tidak memiliki legalitas hukum sebagaimana kebijakan lembaga

pemerintah. Sebagai contoh, pemerintah memiliki kewenangan menarik pajak dari rakyat dan berhak menggunakan uang dari pajak tersebut untuk mendanai kegiatan pembangunan. Hal yang sama tidak dapat dilakukan oleh LSM, Karang Taruna atau PKK.

Mengacu pada Hagwood dan Gunn (1990), kebijakan publik sedikitnya mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum atau pernyataan-pernyataan yang ingin dicapai.
2. Proposal tertentu yang mencerminkan keputusan-keputusan pemerintah yang telah dipilih.
3. Kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah.
4. Program, yakni seperangkat kegiatan yang mencakup rencana penggunaan sumberdaya lembaga dan strategi pencapaian tujuan.
5. Keluaran (*output*), yaitu apa yang nyata telah disediakan oleh pemerintah, sebagai produk dari kegiatan tertentu.
6. Teori yang menjelaskan bahwa jika kita melakukan X, maka akan diikuti oleh Y.
7. Proses yang berlangsung dalam periode waktu tertentu yang relatif panjang.

B. DIMENSI KEBIJAKAN PUBLIK

Bridgeman dan Davis (2004:4-7) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

1. Kebijakan Publik Sebagai Tujuan

Kebijakan adalah *a means to an end*, alat untuk mencapai sebuah tujuan. Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian tujuan publik. Artinya, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Proses kebijakan harus mampu membantu para pembuat kebijakan merumuskan tujuan-tujuannya.

Sebuah kebijakan tanpa tujuan tidak memiliki arti, bahkan tidak mustahil akan menimbulkan masalah baru. Misalnya, sebuah kebijakan yang tidak memiliki tujuan jelas, program-program akan diterapkan secara berbeda-beda, strategi pencapaiannya menjadi kabur, dan akhirnya para analis akan menyatakan bahwa pemerintah telah kehilangan arah. Karenanya, sebuah kebijakan yang baik akan menghindari jebakan ini dengan jalan merumuskan secara eksplisit:

- a. Pernyataan resmi mengenai pilihan-pilihan tindakan yang akan dilakukan
- b. Model sebab dan akibat yang mendasari kebijakan
- c. Hasil-hasil yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu

Proses perumusan kebijakan yang efektif memperhatikan keselarasan antara usulan kebijakan dengan agenda dan strategi besar (*grand design*) pemerintah. Melalui konsultasi dan interaksi, tahapan perumusan kebijakan menekankan konsistensi sehingga kebijakan yang baru tidak bertentangan dengan agenda dan program pemerintah yang sedang dilaksanakan. Kebijakan publik dibuat oleh banyak orang dalam suatu rantai pilihan-pilihan yang meliputi analisis, implementasi, evaluasi dan reconsiderasi (pertimbangan kembali).

Koordinasi ini hanya dimungkinkan jika tujuan-tujuan kebijakan dinyatakan secara jelas dan terukur. Manakala tujuan-tujuan kebijakan tidak jelas atau berlawanan satu sama lain, kebijakan hanya memiliki sedikit kesempatan untuk berhasil. Penetapan tujuan merupakan langkah utama dalam sebuah proses lingkaran pembuatan kebijakan. Penetapan tujuan juga merupakan kegiatan yang paling penting karena hanya tujuanlah yang dapat memberikan arah dan alasan kepada pilihan-pilihan publik.

Dalam kenyataannya, pembuat kebijakan seringkali kehilangan arah dalam menetapkan tujuan-tujuan kebijakan. Solusi kerap kali dipandang lebih penting daripada masalah. Padahal yang terjadi seringkali sebaliknya, dimana sebuah solusi yang baik akan gagal jika diterapkan pada masalah yang salah (Suharto, 2006a). Di sini, identifikasi masalah dan kebutuhan (*needs assessment*) menjadi sangat penting. Kebijakan yang baik dirumuskan berdasarkan masalah dan kebutuhan masyarakat. Aktivitas kebijakan sangat cepat bergerak. Setelah keputusan

dibuat, kegiatan-kegiatan untuk menerapkan keputusan tersebut harus segera dipersiapkan. Waktu dan kewenangan yang tersedia guna mendukung arah yang dipilih umumnya sangat terbatas dan karenanya menuntut penyesuaian. Pilihan-pilihan kebijakan yang telah dipilih tidak menutup kemungkinan menjadi sedikit berbeda dengan pilihan-pilihan sebelumnya.

Tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan juga biasanya sedikit melenceng dikarenakan adanya akibat-akibat yang terjadi di luar perkiraan. Akibat sampingan (*side effects*) atau yang dikenal dengan istilah *externalities* atau *spillovers* ini hanya bisa diketahui setelah kebijakan diterapkan. Selain mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan, *externalities* tentu saja “menggangu” hasil-hasil kebijakan yang telah ditetapkan dan bahkan tidak jarang menciptakan masalah-masalah baru yang lebih kompleks. Sebuah skema pemberian lisensi pada kegiatan tertentu, seperti pembentukan skema asuransi sosial atau pemberian kredit mikro bagi rakyat miskin, biasanya mengancam elit tertentu atau kelompok *status quo* yang kemungkinan terganggu oleh kebijakan baru. Secara politis mereka akan berupaya menghambat atau merubah kebijakan baru itu, karena dipandang dapat mengganggu kepentingan mereka.

Agar kebijakan tetap terfokus pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, pembuatan kebijakan harus dilandasi oleh lingkaran tahapan kebijakan yang meliputi perencanaan dan evaluasi. Dalam proses ini, para pembuat kebijakan biasanya dipandu oleh pertanyaan-pertanyaan seperti:

- a. Apa maksud atau fungsi sebuah kebijakan?
- b. Bagaimana kebijakan itu akan mempengaruhi agenda pemerintah secara keseluruhan, departemen-departemen pemerintahan, kelompok-kelompok klien, kelompok-kelompok kepentingan, dan masyarakat banyak?
- c. Apa dan bagaimana hubungan antara instrumen kebijakan, sebagai alat implementasi, dengan tujuan-tujuan kebijakan?
- d. Apakah ada instrumen dan mekanisme implementasi yang lebih sederhana?
- e. Bagaimana kebijakan ini berkaitan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang lainnya?

f. Dapatkah kebijakan yang baru itu menghasilkan perbedaan seperti yang diharapkan?

2. Kebijakan Publik Sebagai Pilihan Tindakan Yang Legal

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.

Meskipun demikian, keputusan-keputusan legal belum tentu dapat direalisasikan seluruhnya. Selalu saja ada ruang atau kesenjangan antara harapan dan kenyataan, antara apa yang sudah direncanakan dengan apa yang dapat dilaksanakan. Kebijakan sebagai keputusan legal juga tidak berarti bahwa pemerintah selalu memiliki kewenangan dalam menangani berbagai isu. Setiap pemerintahan biasanya bekerja berdasarkan warisan kebiasaan-kebiasaan pemerintahan terdahulu. Rutinitas birokrasi yang diterima biasanya merefleksikan keputusan kebijakan lama yang sudah terbukti efektif jika diterapkan. Dalam konteks ini, adalah penting mengembangkan proses kebijakan yang partisipatif dan dapat diterima secara luas sehingga dapat menjamin bahwa usulan dan aspirasi masyarakat dapat diputuskan secara teratur dan mencapai hasil baik.

Kebijakan publik lahir dari dunia politik yang melibatkan proses yang kompleks. Gagasan dapat datang dari berbagai sumber, seperti kepentingan para politisi, lembaga-lembaga pemerintah, interpretasi para birokrat, serta intervensi kelompok-kelompok kepentingan, media dan warga negara. Inti dari dunia politik adalah lembaga eksekutif, yakni kelompok menteri yang menduduki posisi puncak dan memiliki kewenangan pemerintahan atas nama parlemen. Para menteri tidak saja memahami nuansa politik pekerjaannya, melainkan pula menghargai bahwa dirinya dan para pemain dalam pemerintahan memerlukan arahan-arahan kebijakan. Kekuasaan diwujudkan melalui kemampuan melahirkan keputusan-keputusan yang dinyatakan secara jelas dan terarah. Melalui kebijakan-kebijakan, pemerintahan membuat ciri khas kewenangannya. Artinya, kompleksitas dunia politik disederhanakan

menjadi pilihan-pilihan tindakan yang sah atau legal untuk mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan kemudian dapat di lihat sebagai respon atau tanggapan resmi terhadap isu atau masalah publik. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik mencakup:

- a. Tujuan. Kebijakan publik senantiasa menyangkut pencapaian tujuan pemerintah melalui penerapan sumber-sumber publik.
- b. Keputusan. Pembuatan keputusan-keputusan dan pengujian konsekuensi-konsekuensinya.
- c. Struktur. Terstruktur dengan para pemain dan langkah-langkahnya yang jelas dan terukur.
- d. Tindakan. Tindakan yang bersifat politis yang mengekspresikan pemilihan program-program prioritas lembaga eksekutif.

3. Kebijakan Publik Sebagai Hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan (proyeksi) mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi. Misalnya, jika pemerintah menaikkan harga BBM, maka akan banyak orang mengurangi biaya perjalanannya. Akibatnya tempat-tempat pariwisata akan semakin jarang dikunjungi dan para pemilik hotel serta pedagang di sekitar lokasi wisata mengalami kerugian. Atau, jika BBM dinaikkan akan banyak perusahaan menaikkan harga produksinya yang berakibat pada naiknya harga barang-barang. Akibatnya, masyarakat kelas bawah semakin sulit memenuhi kebutuhan hidupnya.

Namun demikian, kebijakan bukanlah laboratorium tempat ujicoba. Biasanya sulit untuk mengevaluasi asumsi-asumsi perilaku sebelum sebuah kebijakan benar-benar dilaksanakan. Pemerintah mungkin memperkirakan bahwa sebuah paket pengurangan pajak akan mendapat respon positif dari rakyat. Tetapi, hingga pemerintah mengumumkan pengurangan itu dan mengukur dampaknya, para

menteri harus selalu waspada karena akibat yang ditimbulkan kebijakan tersebut belum tentu sesuai dengan perkiraan sebelumnya.

Kebijakan biasanya diciptakan dalam situasi ketidakpastian dan diuji oleh lingkungan dimana ia diterapkan. Para pembuat kebijakan belajar dengan menemukan dan memperbaiki kesalahan-kesalahan dalam membuat asumsi-asumsi dan model-model kebijakan. Sebuah proses kebijakan yang baik biasanya merumuskan asumsi-asumsinya secara jelas sehingga para pelaksana kebijakan memahami teori dan model kebijakan yang mendukung keputusan-keputusan dan rekomendasi-rekomendasi di dalamnya.

Memahami kebijakan sebagai hipotesis memerlukan kalkulasi-kalkulasi ekonomi dan sosial dari para penasihat dan pembuat kebijakan. Memandang kebijakan sebagai hipotesis juga menunjukkan pentingnya informasi dan temuan-temuan hasil implementasi dan evaluasi. Pembuatan kebijakan yang baik didasari kemampuan dalam memahami pelajaran-pelajaran dari pengalaman-pengalaman kebijakan, serta kemampuan menerapkan pelajaran itu dalam langkah perumusan kebijakan berikutnya.

Karena banyaknya pemain dan kepentingan dalam perumusan sebuah kebijakan, mengintegrasikan pengalaman penerapan kebijakan dengan perbaikan kebijakan berikutnya tidak selalu mudah dilakukan. Temuan-temuan di lapangan mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan perlu dicatat dan didokumentasikan secara baik dalam sebuah naskah kebijakan (*policy paper*) sehingga dapat dipelajari dan disebarluaskan. Seorang analis kebijakan dari Amerika, Aaron Wildavsky menyatakan bahwa "kita berharap bahwa hipotesis bau dapat dikembangkan menjadi teori yang mampu menjelaskan realitas lebih baik" (Bridgeman dan Davis, 2004). Teori-teori yang baik yang didukung oleh hasil-hasil evaluasi merupakan dasar yang dapat dipakai untuk memperbaiki kebijakan-kebijakan publik.

C. TIGA SERANGKAI

Kebijakan publik sebagai tujuan, sebagai pilihan tindakan legal, dan sebagai hipotesis memiliki hubungan yang erat. Ketiga dimensi tersebut merupakan tiga serangkai yang saling mempengaruhi satu sama

lain. Artinya, dalam sebuah proses perumusan kebijakan (dibahas pada Bagian 3), sebuah kebijakan publik pada hakekatnya merupakan pilihan-pilihan tindakan yang legal dan dibuat berdasarkan hipotesis yang rasional untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan. Rumusan sederhana ini menunjukkan hubungan antara ketiga dimensi kebijakan di atas. Ketiganya merupakan prasyarat sekaligus tantangan bagi kebijakan publik yang efektif.

BAB II

KEBIJAKAN SOSIAL

Dua masalah sosial serius yang masih dihadapi Indonesia adalah kemiskinan dan pengangguran. Sebagai contoh pada bulan Maret 2010 jumlah orang miskin di Indonesia adalah 31.2 juta jiwa. Pada bulan Maret 2019, hampir sepuluh tahun kemudian, Badan Pusat Statistik (BPS) menemukan bahwa 25,14 juta penduduk Indonesia masih tergolong miskin. Sementara itu, Badan Pusat Statistik pada Februari tahun 2019 ini menjelaskan bahwa jumlah total penganggur di Indonesia adalah 6,82 juta orang dari 136,18 juta angkatan kerja. Dilihat dari tingkat pendidikan, TPT untuk Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) masih tertinggi diantara tingkat pendidikan lain, yaitu sebesar 8,62 persen.

Tingginya angka kemiskinan dan pengangguran di Indonesia memberi pesan jelas bahwa praktik pembangunan nasional selama ini selain belum bisa meningkatkan kondisi kehidupan masyarakat, juga menunjukkan masih adanya problema ketidakadilan sosial yang cukup parah. Pembangunan nasional yang masih saja bertumpu pada pertumbuhan ekonomi dan utang luar negeri kurang memperhatikan strategi yang berdampak langsung pada penurunan kemiskinan, pengangguran dan ketidak-merataan. Kebijakan publik yang pro kesejahteraan (*welfare policy*) yang melembaga dan berkelanjutan, belum masuk secara memadai ke dalam arus utama (*mainstream*) pembangunan nasional.

A. KEBIJAKAN SOSIAL DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial

atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006:4):

In short, social policy refers to what governments do when they attempt to improve the quality of people's live by providing a range of income support, community services and support programs.

Artinya, secara singkat kebijakan sosial menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan sosial lainnya. Sebagai sebuah kebijakan publik, kebijakan sosial memiliki fungsi preventif (pencegahan), kuratif (penyembuhan), dan pengembangan (*developmental*).

Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventit), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratit) dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya (Suharto, 2006a). Dalam garis besar, kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, yakni **perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan** (lihat Midgley, 2000). Berdasarkan kategori ini, maka dapat dinyatakan bahwa setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan sosial adalah wujud dari kebijakan sosial. Namun, tidak semua kebijakan sosial berbentuk perundang-undangan.

1. Peraturan dan perundang-undangan. Pemerintah memiliki kewenangan membuat kebijakan publik yang mengatur pengusaha, lembaga pendidikan, perusahaan swasta agar mengadopsi ketetapan-ketetapan yang berdampak langsung pada kesejahteraan.
2. Program pelayanan sosial. Sebagian besar kebijakan diwujudkan dan diaplikasikan dalam bentuk pelayanan sosial yang berupa bantuan barang, tunjangan uang, perluasan kesempatan, perlindungan sosial, dan bimbingan sosial (konseling, advokasi, pendampingan).
3. Sistem perpajakan. Dikenal sebagai kesejahteraan fiskal. Selain sebagai sumber utama pendanaan kebijakan sosial, pajak juga sekaligus merupakan instrumen kebijakan yang bertujuan langsung mencapai distribusi pendapatan yang adil. Di negara-negara maju, bantuan

publik (*public assistance*) dan asuransi sosial (*social insurance*) adalah dua bentuk jaminan sosial (*social security*) yang dananya sebagian berasal dari pajak.

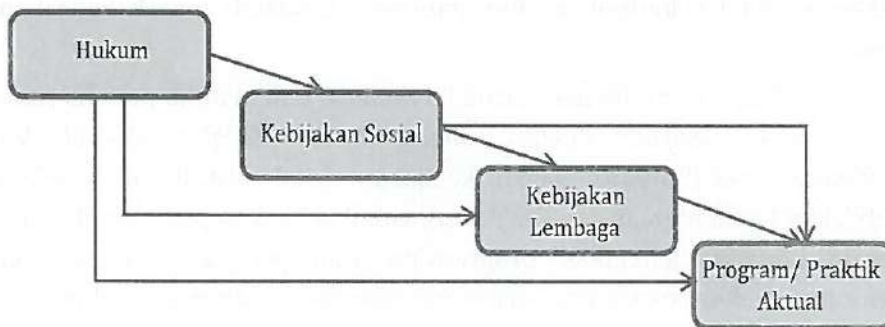
Kebijakan sosial seringkali melibatkan program-program bantuan yang sulit diraba atau dilihat secara kasat mata (*intangibile aids*). Karenanya, masyarakat luas kadang-kadang sulit mengenali kebijakan sosial dan membedakannya dengan kebijakan publik lainnya. Secara umum, kebijakan publik lebih luas daripada kebijakan sosial. Kebijakan transportasi, jalan raya, air bersih, pertahanan dan keamanan merupakan beberapa contoh kebijakan publik. Sedangkan kebijakan mengenai jaminan sosial, seperti bantuan sosial dan asuransi sosial yang umumnya diberikan bagi kelompok miskin atau rentan, adalah contoh kebijakan sosial.

Sebagaimana dibahas secara lebih detail dalam buku penulis yang lain, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial* (Suharto, 2006a), kebijakan sosial sejatinya merupakan kebijakan kesejahteraan (*welfare policy*), yakni kebijakan pemerintah yang secara khusus melibatkan program-program pelayanan sosial bagi kelompok-kelompok kurang beruntung (*disadvantaged groups*), yakni para penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) yang kini disebut Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), seperti keluarga miskin, anak telantar, pekerja anak, korban HIV/AIDS, penyalahgunaan Narkoba dan kelompok-kelompok rentan lainnya, baik secara ekonomi maupun psikososial.

Setiap negara memiliki perbedaan dalam mengategorikan kebijakan publik dan kebijakan sosial. Di Inggris misalnya, kebijakan mengenai air bersih termasuk pada kebijakan sosial. Di China, kebijakan sosial mencakup pemberian makanan dan pakaian kepada masyarakat yang kurang mampu. Sedangkan di Belanda, kegiatan-kegiatan kebudayaan (*cultural activities*) merupakan bagian penting dari kebijakan sosial (Spicker, 1995).

B. HUKUM, KEBIJAKAN SOSIAL DAN KEBIJAKAN LEMBAGA

Seperti dijelaskan di depan, hukum atau perundang-undangan merupakan salah satu bentuk kebijakan, meskipun tidak semua kebijakan berbentuk hukum. Dalam perspektif yang lain, hukum bisa juga dipisahkan dari kebijakan. Hukum dipandang sebagai fondasi atau landasan konstitusional bagi kebijakan sosial. Dalam konteks ini, kebijakan dirumuskan berdasarkan amanat konstitusi. Di Indonesia, sebagai ilustrasi, kebijakan sosial yang berkaitan dengan program jaminan sosial dirumuskan dengan merujuk pada UUD 1945 Pasal 34 dan UU No. 40 Tahun 2004 tentang SJSN (Sistem Jaminan Sosial Nasional).



Gambar 2.1: Hukum, Kebijakan Sosial dan Kebijakan Lembaga

Sumber: Thompson (2005:45) dimodifikasi

Kebijakan Sosial bisa pula dibedakan dengan kebijakan lembaga, dan praktek aktual. Meskipun tidak harus berlaku di setiap konteks, Gambar 2.1 memberi petunjuk bahwa kebijakan sosial bisa dijadikan rujukan oleh sebuah lembaga untuk merumuskan kebijakan lembaga yang kemudian dioperasionalkan dalam bentuk program dan praktek aktual yang diterapkan di lembaga tersebut.

C. PELAYANAN SOSIAL

Salah satu bentuk kebijakan sosial adalah program pelayanan sosial. Pelayanan sosial adalah aksi atau tindakan untuk mengatasi masalah sosial. Pelayanan sosial dapat diartikan sebagai seperangkat program yang ditujukan untuk membantu individu atau kelompok yang

mengalami hambatan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Jika keadaan individu atau kelompok tersebut dibiarkan, maka akan menimbulkan masalah sosial, seperti kemiskinan, ketelantaran, dan bahkan kriminalitas. Kategorisasi pelayanan sosial biasanya dikelompokkan berdasarkan sasaran pelayanannya (misalnya pelayanan atau perawatan anak, remaja, lanjut usia), *setting* atau tempatnya (misalnya pelayanan sosial di sekolah, tempat kerja, penjara, rumah sakit) atau berdasarkan jenis atau sektor (misalnya pelayanan konseling, kesehatan mental, pendidikan khusus dan vokasional, jaminan sosial, perumahan) (lihat Gilbert dan Specht, 1981; Johnson, 1984; Zastrow, 1999; Zastrow, 2000; Suharto, 2006a; Suharto, 2006b).

Pelayanan sosial berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara kesejahteraan merupakan sistem yang memberi peran kepada negara untuk pro-aktif dan responsif dalam memberikan pelayanan sosial kepada warganya. Selain itu, sebagai sebuah aktivitas yang terorganisir, pelayanan sosial tidak dapat dipisahkan dengan pekerjaan sosial sebagai profesi kemanusiaan yang memiliki tugas utama memberikan atau mendistribusikan pelayanan sosial.

Pelayanan sosial dapat didefinisikan sebagai salah satu bentuk kebijakan sosial yang ditujukan untuk mempromosikan kesejahteraan. Namun demikian, Pemberian pelayanan sosial bukan merupakan satu-satunya strategi untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk. Ia hanyalah salah satu strategi kebijakan sosial dalam mencapai tujuannya. Jika demikian, mengapa pelayanan sosial dipandang sebagai bagian penting dari kebijakan sosial? Mengacu pada perkembangan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Inggris, jawabannya adalah karena terkait dengan aspek historis dan ideologis (Spicker, 1995).

Secara historis, perkembangan pelayanan sosial tidak dapat dipisahkan dari berdirinya sistem negara kesejahteraan (*welfare state*), khususnya di negara-negara Eropa Barat setelah Perang Dunia II berakhir. Sistem negara kesejahteraan mengacu pada konsep dan sekaligus pendekatan yang menekankan pentingnya pemberian pelayanan sosial dasar bagi setiap warga negara.

Secara ideologis, pelayanan sosial didasari keyakinan bahwa tindakan sosial dan pengorganisasian sosial merupakan suatu wujud nyata dari kebijakan sosial sebagai representasi kehendak publik dalam

mempromosikan kesejahteraan warga negara. Selain itu, pentingnya pelayanan sosial dilandasi oleh keyakinan bahwa kebijakan ekonomi dan kebijakan publik lainnya tidak selalu mampu mengatasi masalah sosial secara efektif. Hampir selama dua abad, kebijakan sosial dipandang sebagai sebuah strategi alternatif bagi ideologi kapitalisme yang terbukti gagal meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kebijakan pasar bebas yang dianut kapitalisme dan kini bermetamorfosa menjadi faham neoliberalisme

Dengan kebijakan-kebijakan penyesuaian strukturalnya (*structural adjustment policies*) terbukti tidak mampu mensejahterakan rakyat.

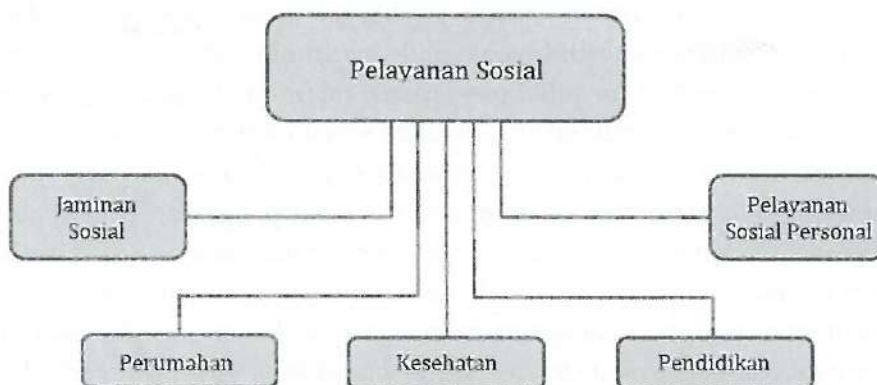
Pengalaman di negara-negara berkembang di Asia, Afrika dan Amerika Latin, ketika dihadapkan pada krisis ekonomi tahun 1997, menunjukkan bahwa resep-resep neoliberalisme yang disuntikkan Bank Dunia dan IMF terbukti tidak ampuh. Bahkan, beberapa kebijakan swastanisasi BUMN, restrukturisasi birokrasi, mergerisasi perbankan yang dianjurkan dua lembaga ini malah memperburuk dan memperpanjang krisis ekonomi, kemudian melahirkan krisis multidimensi di Tanah Air.

D. JENIS DAN CAKUPAN PELAYANAN SOSIAL

Di negara-negara industri maju, seperti AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru, secara tradisi kebijakan sosial mencakup ketetapan atau regulasi pemerintah mengenai lima bidang pelayanan sosial, yaitu Jaminan sosial, pelayanan perumahan, kesehatan, pendidikan dan pelayanan atau perawatan sosial personal (Suharto, 2007a: 160-167) (Gambar 1). Kelima bidang tersebut biasanya diorganisir oleh lembaga pemerintah atau departemen, seperti departemen kesejahteraan sosial, departemen pendidikan, departemen kesehatan atau oleh badan-badan khusus yang dibentuk berdasarkan undang-undang.

Tentu saja, badan-badan swasta juga terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan sosial ini. Namun, pelayanan sosial swasta, seperti asuransi dan perumahan, umumnya lebih banyak ditujukan bagi kelompok masyarakat yang mampu membayar. Oleh karena itu, dalam konteks kebijakan publik, jenis-jenis pelayanan sosial yang

diselenggarakan negara lebih banyak difokuskan untuk kelompok-kelompok lemah. Jika pun diberikan secara universal kepada semua kelompok masyarakat, biasanya kuantitas dan kualitasnya dikategorikan sesuai dengan standar kebutuhan dasar.



Gambar 2.2: Jenis dan Cakupan Pelayanan Sosial

Sumber: Thomson (2004: 39) dimodifikasi

Dalam jaminan sosial, misalnya, asuransi sosial yang diselenggarakan perusahaan swasta, tunjangan atau pertanggungjawabannya lebih besar dari asuransi sosial pemerintah sesuai dengan premi yang dibayar oleh pesertanya. Kalau perumahan mewah kategori *real estate* sudah pasti dikelola pengembang swasta, maka pelayanan perumahan yang diselenggarakan pemerintah biasanya disebut "perumahan publik" (*public housing*) atau "perumahan sosial" (*social housing*) (Reeves, 1996). Di Indonesia, yang termasuk perumahan sosial antara lain Rusunawa (Rumah Susun Sewa Sederhana) dan RSS (Rumah Sangat Sederhana).

1. Jaminan Sosial

Jaminan sosial (*social security*) adalah sistem atau skema pemberian tunjangan yang menyangkut pemeliharaan penghasilan (*income maintenance*). Di AS dan beberapa negara Eropa, seperti Perancis, jaminan sosial umumnya menyangkut asuransi sosial (*social insurance*), yakni tunjangan uang yang diberikan kepada seseorang sesuai kontribusinya yang biasanya berupa pembayaran premi. Asuransi kesehatan, pensiun, kecelakaan kerja, dan kematian adalah beberapa contoh asuransi sosial. Di negara lainnya, jaminan sosial mencakup bantuan sosial (*social assistance*), yakni bantuan uang atau barang yang

biasanya diberikan kepada kelompok miskin tanpa mempertimbangkan kontribusinya. Anak telantar, lanjut usia telantar, penyandang disabilitas yang tidak mampu bekerja biasanya merupakan sasaran utama bantuan sosial.

Sebagai pelayanan sosial publik, jaminan sosial merupakan perangkat negara yang didesain untuk menjamin bahwa setiap orang sekurang-kurangnya memiliki pendapatan minimum yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Jaminan sosial merupakan sektor kunci dari sistem negara kesejahteraan berdasarkan prinsip bahwa negara harus berusaha dan mampu menjamin adanya jaring pengaman pendapatan (*financial safety net*) atau pemeliharaan pendapatan (*income maintenance*) bagi mereka yang tidak memiliki sumber pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sebagaimana dinyatakan, Thompson (2005:40): "*It is argued that no-one in a civilized society should be in a position where they cannot afford the basic necessities of life*" (Dalam sebuah masyarakat yang beradab, tidak boleh ada seorangpun yang berada dalam posisi dimana mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya).

2. Perumahan

Rumah atau tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar manusia. Negara memiliki kewajiban azasi untuk menyediakan perumahan bagi warganya, khususnya mereka yang tergolong keluarga kurang mampu. Seperti telah disinggung di muka, pelayanan perumahan yang disediakan pemerintah adalah perumahan publik atau perumahan sosial. Selain menyediakan Rusunawa atau RSS, perumahan sosial juga bisa mencakup:

- a. Penyediaan rumah sewa dewan kota yang relatif murah. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, perumahan seperti ini disebut *city council housing*.
- b. Pemberian subsidi terhadap asosiasi-asosiasi penyedia perumahan bagi kelompok-kelompok khusus. Misalnya, perumahan bagi penyandang disabilitas dan lanjut usia.
- c. Pemberian subsidi atau kemudahan akses kredit bagi pembelian rumah.
- d. Bantuan finansial bagi lembaga-lembaga sukarela yang menyediakan akomodasi dan dukungan terhadap para tuna-wisma.

- e. Pemberian ijin dan pengawasan terhadap akomodasi atau rumah-rumah sewa yang diselenggarakan masyarakat sehingga tidak melanggar standar dan ketentuan yang berlaku.

3. Kesehatan

Pelayanan kesehatan dapat dipandang sebagai aspek penting dalam kebijakan sosial. Kesehatan merupakan faktor penentu bagi kesejahteraan sosial. Orang yang sejahtera bukan saja orang yang memiliki pendapatan atau rumah memadai. Melainkan pula orang yang sehat, baik jasmani maupun rohani. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan kesehatan publik diorganisir oleh lembaga yang disebut *The National Health Service*. Lembaga ini menyediakan pelayanan perawatan kesehatan dasar gratis hampir bagi seluruh warga negara.

Tentu saja, pelayanan kesehatan bukanlah monopoli pemerintah saja. Namun, seperti halnya jaminan sosial dan perumahan, pelayanan kesehatan publik juga sebagian besar diperuntukkan bagi warga kurang mampu. Skema pelayanan kesehatan publik biasanya erat kaitannya dengan sistem jaminan sosial, terutama asuransi sosial, karena sebagian pelayanannya menyangkut atau berbentuk asuransi kesehatan. Selain itu, peran pemerintah dalam pelayanan kesehatan publik ini juga mencakup kepemilikan rumah sakit dan pusat-pusat kesehatan, termasuk penetapan kebijakan terhadap penyelenggara dan penyedia perawatan kesehatan yang dilakukan oleh pihak swasta.

Selain dokter dan perawat, para pekerja sosial juga terlibat dalam pelayanan dan perawatan kesehatan. Para pekerja sosial yang bekerja di bidang kesehatan atau bekerja di rumah sakit biasanya disebut sebagai pekerja sosial medis (*medical social worker*), yang termasuk ke dalam kelompok paramedis. Para pekerja sosial medis ini biasanya selain menjadi bagian dari tim kesehatan rumah sakit, juga memfokuskan pertolongannya kepada aspek-aspek psikososial pasien dan pengorganisasian sistem pembiayaan bagi pasien-pasien yang tidak mampu. Di Bandung, beberapa rumah sakit negeri dan swasta yang telah melibatkan pekerja sosial medis antara lain Rumah Sakit Hasan Sadikin, Al Islam, Borromeus, dan Santo Yusuf. Di Jakarta, Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo dan St Carolus tercatat memiliki pekerja sosial medis. Keterlibatan pekerja sosial dalam bidang kesehatan terutama dilandasi

perubahan paradigma tentang sakit dan hidup sehat yang tidak lagi semata-mata menyangkut aspek fisik manusia saja.

- a. Masalah-masalah psikososial dan kultural bisa menjadi penyebab atau akibat dari sakit atau sehatnya seseorang. Stress, depresi, kejenuhan kerja (*burnout*) bisa menimbulkan penyakit. Sebaliknya, penyakit yang diderita seseorang juga bisa menimbulkan stress dan depresi. Gaya hidup tidak sehat, perilaku merokok, kebiasaan membuang sampah sembarangan juga berkaitan erat dengan isu-isu kesehatan.
- b. Isu-isu kesehatan merupakan bagian dari, atau ditentukan oleh, berbagai faktor psikis, sosial dan ekonomi yang memerlukan penanganan komprehensif bukan saja dari pekerja medis "konvensional" seperti dokter dan perawat, melainkan pula profesi lain seperti psikolog, psikiater dan pekerja sosial.
- c. Banyak masalah sosial, seperti ketergantungan terhadap narkoba, perceraian, pelacuran, pekerja anak, anak jalanan, perlakuan salah terhadap anak (*child abuse, sexual abuse*) sangat berkaitan dengan, dan bahkan menimbulkan, masalah-masalah kesehatan.

4. Pendidikan

Negara memiliki tiga kewajiban penting dalam bidang pendidikan. Pertama, sebagai penyedia utama lembaga-lembaga pendidikan, seperti sekolah, akademi dan universitas. Kedua, sebagai regulator atau pengatur penyelenggaraan pendidikan, baik pendidikan negeri, swasta maupun lembaga-lembaga non-formal. Ketiga, fasilitator dalam penyediaan infrastruktur pendidikan, termasuk di dalamnya penyedia skema-skema beasiswa dan tunjangan-tunjangan pendidikan bagi siswa-siswa yang berprestasi dan atau tidak mampu.

Pendidikan harus bersifat wajib terutama kepada anak-anak usia sekolah dasar hingga sekolah menengah pertama. Pendidikan formal yang bersifat umum dapat diberikan di sekolah atau universitas yang dikelola oleh pemerintah melalui Kementerian Pendidikan Kebudayaan dan Pendidikan Tinggi. Namun, pendidikan-pendidikan alternatif bagi orang-orang dengan kebutuhan khusus, seperti penyandang disabilitas, lanjut usia, Komunitas Adat Terpencil (KAT), anak jalanan bisa diselenggarakan bersama oleh Kementerian Sosial, dan lembaga-lembaga sukarela.

Pendidikan merupakan perangkat penting dalam meningkatkan kesejahteraan warga melalui penguasaan pengetahuan, informasi dan teknologi sebagai prasyarat masyarakat modern. Pelayanan pendidikan dalam konteks kebijakan sosial bukan saja ditujukan untuk menyiapkan dan menyediakan angkatan kerja yang sangat diperlukan oleh dunia kerja, melainkan pula untuk mencapai tujuan-tujuan sosial dalam arti luas, yakni membebaskan masyarakat dari kebodohan dan keterbelakangan. Pelayanan pendidikan memiliki beberapa implikasi dan keterkaitan dengan peranan para pekerja sosial.

- a. Para pekerja sosial dan atau para pekerja pendidikan spesialis (seperti pendidik atau pelatih bidang-bidang vokasional khusus di sekolah-sekolah luar biasa) terlibat dalam mengatasi masalah-masalah sosial yang terkait dengan pendidikan.
- b. Pekerja sosial biasanya terlibat dalam *assessment* multidisiplin mengenai kebutuhan-kebutuhan siswa sesuai dengan isu-isu yang berkembang di sekolah.
- c. Anak-anak atau remaja yang mengalami hambatan belajar memiliki kebutuhan-kebutuhan pendidikan. Yang kompleks dan berbeda dengan anak atau remaja lain. Mereka memerlukan keterlibatan pekerja sosial.
- d. Sekolah seharusnya memiliki hubungan yang erat dengan keluarga dan komunitas. Keberhasilan pendidikan anak dan remaja saat ini banyak ditentukan oleh lingkungan yang kondusif baik di sekolah, di rumah, maupun di masyarakat, serta adanya interaksi yang positif diantara ketiga domain itu.

Di negara-negara maju, banyak pekerja sosial yang bekerja di sekolah-sekolah. Mereka yang dikenal sebagai pekerja sosial sekolah (*school social worker*) ini, memiliki tugas-tugas yang erat kaitannya dengan guru BP (Bimbingan dan Penyuluhan). Perbedaannya, fokus pekerja sosial sekolah biasanya mencakup tidak hanya penanganan masalah-masalah psikologis, kenakalan atau prestasi rendah siswa saja, melainkan pula menyentuh penanganan masalah psikososial dan komunitas yang lebih luas. Misalnya, kemampuan pekerja sosial mengenai Terapi Sosial Perseorangan (*social caseworker*) dan Terapi Sosial, Kelompok (*social group work*) memungkinkan dilakukannya penanganan masalah-masalah psikososial siswa atau para remaja secara dinamis dan holistik, serta

mengintegrasikan pendekatan-pendekatan konseling individual dan dinamika kelompok. Kompetensi pekerja sosial dalam melakukan Pengembangan Masyarakat (*community development*) juga memungkinkan dirancangnya program-program pemberdayaan masyarakat di sekitar sekolah, termasuk menggerakkan dunia usaha untuk melakukan Tanggungjawab Sosial Perusahaan (*corporate social responsibility*) di bidang pendidikan. Topik mengenai Tanggungjawab Sosial Perusahaan dibahas lebih mendalam pada buku penulis yang berjudul Pekerjaan Sosial Industri: Memperkuat Tanggungjawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) (Suharto, 2007a).

5. Pelayanan Sosial Personal (*Personal Social Service*)

Pelayanan sosial personal merupakan salah satu bidang kebijakan sosial yang populer sejak tahun 1960an. Pelayanan ini menunjuk pada berbagai bentuk perawatan sosial (*social care*) di luar pelayanan kesehatan, pendidikan dan jaminan sosial. Dalam garis besar, pelayanan ini mencakup tiga jenis:

- Perawatan anak (*child care*)

Perawatan anak diberikan terhadap anak-anak dan keluarganya, terutama anak-anak yang memiliki kebutuhan khusus, seperti anak yang mengalami cacat fisik dan mental yang tidak bisa menjalankan kehidupan sehari-hari tanpa pertolongan pihak lain. Pelayanan ini bisa pula mencakup perlindungan anak (*child protection*) dan pengasuhan anak, misalnya terhadap anak-anak yang ibunya bekerja, khususnya jika pelayanan pendukung tidak tersedia.

- Perawatan masyarakat (*community care*)

Merupakan alternatif terhadap pelayanan yang diberikan di dalam lembaga (*institution-based care*). Pelayanan rehabilitas berbasis masyarakat (*community-based rehabilitation*) dan rehabilitasi keliling (*mobile rehabilitation*), misalnya, merupakan salah satu bentuk *community care* yang umum diberikan oleh Dinas atau Kantor Sosial di Indonesia. Pelayanan umumnya diberikan di rumah atau di lingkungan masyarakat terhadap mereka yang mengalami gangguan fisik atau mental yang memerlukan penanganan profesional, selain bantuan dari pihak keluarga dan warga masyarakat setempat. Fasilitas

dan sumber pendanaan juga biasanya diinvestasikan di dalam komunitas yang bersangkutan

- Peradilan kriminal (*criminal justice*)

Pekerja sosial memiliki peranan penting dalam sistem peradilan kriminal. Mereka biasanya disebut dengan pekerja sosial koreksional (*correctional social worker*). Di negara-negara maju maupun berkembang, termasuk Indonesia, para pekerja sosial telah lama terlibat dalam penanganan masalah kriminal; termasuk terhadap pelanggar hukum anak-anak. Selain melakukan *assessment* dan pendampingan sosial pada tahap *probation* dan *parole*, pekerja sosial juga biasanya memberikan pelayanan konseling atau terapi psikososial terhadap narapidana yang masih berada di penjara, maupun terhadap eks-Napi yang telah kembali ke masyarakat. Di Indonesia, pekerja sosial semakin banyak yang bekerja di Bapas (Bapas Pemasasyarakatan) dan Lapas. (Lembaga Pemasasyarakatan) di bawah Kementerian Hukum dan HAM.

E. USAHA KESEJAHTERAAN SOSIAL DAN INDUSTRI KESEJAHTERAAN SOSIAL

Pelayanan sosial adalah kegiatan terorganisir untuk meningkatkan kondisi orang-orang yang kurang beruntung dalam masyarakat. Pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Sosial dan sejumlah besar organisasi-organisasi non-pemerintah, telah memainkan peranan penting dalam bidang pelayanan sosial. Dana yang dipergunakan lembaga-lembaga pemerintah bagi pelayanan sosial biasanya diperoleh dari pajak. Sedangkan, pelayanan sosial yang diselenggarakan badan-badan non-pemerintah seringkali didanai oleh sumbangan individu, pengusaha atau lembaga donor internasional. Beberapa organisasi sosial penyelenggara pelayanan sosial yang beroperasi di bawah koordinasi pemerintah biasanya memperoleh dana dari pemerintah. Misalnya, Karang Taruna, PKK atau panti-panti sosial swasta tertentu memperoleh dana dari Departemen Sosial untuk melakukan kegiatan pelayanan sosial yang dikenal sebagai usaha kesejahteraan sosial. Meskipun pelayanan sosial, khususnya yang bersifat universal dan komprehensif diberikan oleh pemerintah, beberapa lembaga non-pemerintah baik yang berskala

nasional maupun internasional juga sering terlibat dalam memberi pelayanan sosial:

1. Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia yang berkantor pusat di Jakarta memiliki pusat rehabilitasi dan rumah singgah bagi anak jalanan. Yayasan Bintang Pancasila memberi fasilitas sekolah dan rumah singgah bagi anak jalanan. Yayasan Sayap Ibu bekerja sama dengan pemerintah memberikan pelayanan adopsi anak. Yayasan Pelayanan Anak Cacat (YPAC) memiliki tujuan untuk membantu pemerintah dalam memberikan pelayanan sosial bagi anak cacat. Lembaga ini memiliki 16 cabang di seluruh Indonesia. Sebagian besar dana lembaga ini berasal dari sumbangan masyarakat dan bantuan pemerintah. Lembaga-lembaga internasional yang memiliki program pelayanan sosial bagi anak juga cukup banyak, diantaranya *Save the Children, Christian Children Fund, Terre des Hommes*.
2. Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) adalah organisasi payung yang memberikan berbagai macam pelayanan sosial melalui pusat-pusat pelayanan remaja dan klinik-klinik kesehatan ibu dan anak. Lembaga ini memperoleh dana dari *International Plan Parenthood Federation (IPPF)* dan *United Nations Population Fund* untuk menjalankan berbagai program di berbagai cabang PKBI di seluruh Indonesia.
3. Gerakan untuk Kesejahteraan Tuna Rungu Indonesia adalah lembaga payung yang memberi pelayanan sosial bagi tuna rungu. Federasi ini didanai oleh pemerintah dan memiliki beberapa lembaga non-pemerintah sebagai anggotanya.

Semenjak bencana Tsunami menimpa Aceh pada Desember 2004, banyak lembaga sukarela terlibat dalam program-program pelayanan sosial paska bencana. Lembaga-lembaga ini umumnya bekerja di bawah koordinasi lembaga bentukan pemerintah, yakni Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR), meskipun sebagian ada yang menerima dana langsung dari donor-donor internasional.

Dalam perkembangannya, pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh badan-badan swasta dan organisasi non-pemerintah atau sering disebut sebagai Lembaga Swadaya Pemerintah (LSM) melibatkan anggaran yang sangat besar. Mereka umumnya memperoleh dana dari donor internasional atau pihak ketiga (perusahaan swasta atau BUMN)

melalui pengajuan proposal dan kadangkala melibatkan tender terbuka. Struktur organisasi lembaga-lembaga ini juga sudah relatif besar dan umumnya terdiri dari direktur atau sekretaris jenderal beberapa manajer program dan keuangan, staf administrasi, lengkap dengan fasilitas perkantoran modern.

Oleh karena itu, berbeda dengan organisasi-organisasi sosial yang menyelenggarakan usaha kesejahteraan skala kecil, lembaga-lembaga non-pemerintah ini sudah tidak bisa dikategorikan lagi sebagai lembaga nirlaba atau lembaga sukarela. Lebih dari sekadar usaha kesejahteraan sosial, di lihat dari strategi, cakupan kegiatan, dan sistem serta besarnya anggaran dana mereka, lembaga-lembaga non pemerintah ini lebih tepat disebut sebagai "kontraktor sosial" atau "perusahaan sosial", karena mirip organisasi bisnis yang bergerak di bidang industri kesejahteraan sosial.

BAB III

PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN

Salah satu tugas pemerintah adalah sebagai perumus kebijakan publik. Agar kebijakan publik dapat dirumuskan secara sistematis, diperlukan sebuah proses yang sistematis pula. Meskipun proses itu tidak selalu harus bersifat kaku, proses perumusan kebijakan memungkinkan sistem pemerintahan dalam merumuskan kebijakan menjadi teratur dan memiliki ritme yang jelas. Proses perumusan kebijakan sering pula disebut sebagai lingkaran kebijakan (*policy cycle*) (Bridgman dan Davis, 2004).

Sebagian besar tugas dalam proses perumusan kebijakan terletak pada para pejabat pemerintah atau pegawai negeri yang di pimpin oleh seorang menteri di suatu departemen. Selain proses ini melibatkan berbagai lembaga pemerintah, lembaga-lembaga non-pemerintah juga biasanya terlibat terutama pada proses pengusulan isu dan agenda kebijakan serta pengevaluasiannya. Bagian ini menjelaskan sebuah lingkaran kebijakan yang dapat digunakan untuk menjelaskan dan menstrukturkan formulasi kebijakan. Cara yang paling sering ditempuh untuk membuat kebijakan adalah membagi proses perumusannya ke dalam beberapa langkah yang jelas dan mudah diidentifikasi secara terpisah. Sebelum membahas secara terperinci mengenai proses ini, ada baiknya disinggung sedikit mengenai siapa para aktor atau pemain yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik.

A. PEMAIN KEBIJAKAN

Sebagai kebijakan negara, perumusan kebijakan publik pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik. Namun demikian, dalam beberapa aspek warga negara secara individu bisa berpartisipasi,

terutama dalam memberikan masukan mengenai isu-isu publik yang perlu direspon oleh kebijakan. Bahkan di Swiss dan negara bagian California, warga negara secara individu memiliki peran dalam pembuatan undang-undang dan suara mereka sangat menentukan dalam amandemen konstitusi (Winarno, 2004: 91).

Para pemain kebijakan yang terlibat dalam perumusan kebijakan berbeda antara negara maju dan berkembang (Winarno, 2004). Di negara-negara berkembang, seperti Kuba, Korea Selatan dan Indonesia, dengan negara-negara maju, seperti Eropa Barat dan Amerika Serikat. Di negara-negara maju setiap penduduk pada umumnya telah memiliki kesadaran tinggi terhadap hak-hak politik warga negara. Mereka mempunyai kepentingan terhadap kebijakan publik dan sedapat mungkin ambil bagian dalam proses perumusannya.

Karenanya, proses dan struktur pembuatan kebijakan di negara-negara maju lebih kompleks. Dalam garis besar, para pemain kebijakan dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu pemain resmi atau formal dan pemain tidak resmi atau non-formal (Lindblom, 1980; Anderson, 1994; Winarno, 2004). Yang termasuk pemain kebijakan formal meliputi presiden termasuk menteri dan pejabat publik yang membantunya (eksekutif), badan-badan administrasi pemerintah, lembaga yudikatif, dan lembaga legislatif. Penjelasan mengenai pemain kebijakan formal disajikan secara terpisah pada Bab 4.

Pemain kebijakan non-formal mencakup kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai politik, dan warga negara individu. Kelompok-kelompok kepentingan memainkan peranan penting di hampir semua negara. Namun, peranan mereka tergantung pada apakah negara yang bersangkutan menganut sistem demokratis atau otoriter. Kelompok ini antara lain mencakup pegiat dan aktivis organisasi non-pemerintah, media massa dan lembaga-lembaga analisis dan pemikir kebijakan (*think-tank*) yang independen. Pada skala internasional, misalnya, penulis pernah bergabung dengan lembaga *think-tank* kebijakan publik, yaitu *Center for Policy Studies* (CPS). Lembaga yang berpusat di Hungaria ini terlibat aktif mempengaruhi perumusan kebijakan pada skala internasional. Di negara yang menganut sistem demokrasi, partai-partai politik sangat berpengaruh dalam proses perumusan kebijakan.

Pada masyarakat modern, peran partai-partai politik sering disebut sebagai pelaku "agregasi kepentingan" yang berusaha merumuskan tuntutan-tuntutan dari masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan menjadi agenda-agenda kebijakan dan bahkan menjadi alternatif-alternatif kebijakan yang "siap" diluncurkan.

Istilah lain untuk pemain kebijakan adalah *stakeholder* kebijakan. *Stakeholder* (pemangku kepentingan) yang dimaksudkan di sini adalah individu, kelompok atau lembaga yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan. *Stakeholder* kebijakan bisa mencakup aktor yang terlibat dalam proses perumusan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik, para penerima manfaat, maupun para korban yang dirugikan sebuah kebijakan publik. Dengan demikian, *stakeholder* kebijakan publik bisa mereka yang mendukung ataupun yang menolak. Dalam garis besar, *stakeholder* kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam tiga kelompok (Putra, 2005):

1. ***Stakeholder kunci***: mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan. *Stakeholder* kunci mencakup unsur eksekutif sesuai tingkatannya, legislatif dan lembaga-lembaga pelaksana program pembangunan. Misalnya, *stakeholder* kunci untuk suatu kebijakan di bidang pendidikan di tingkat kabupaten adalah (a) Pemerintah Kabupaten, (b) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten dan (c) Dinas Pendidikan yang membawahi langsung program-program pendidikan di daerah tersebut.
2. ***Stakeholder primer***: mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program atau proyek. Mereka biasanya dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam penyerapan aspirasi publik. *Stakeholder* primer bisa mencakup (a) masyarakat yang diidentifikasi akan terkena dampak (baik positif maupun negatif) oleh suatu kebijakan, (b) tokoh masyarakat dan (c) pihak manajer publik, yakni lembaga atau badan publik yang bertanggungjawab dalam penentuan dan penerapan suatu keputusan.
3. ***Stakeholder sekunder***: mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek, namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk mempengaruhi keputusan legal pemerintah. Kelompok-kelompok kritis, organisasi profesional (PGRI, IDI,

HIPMI), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Orsos), dan lembaga-lembaga keuangan internasional dapat dikategorikan sebagai stakeholder sekunder.

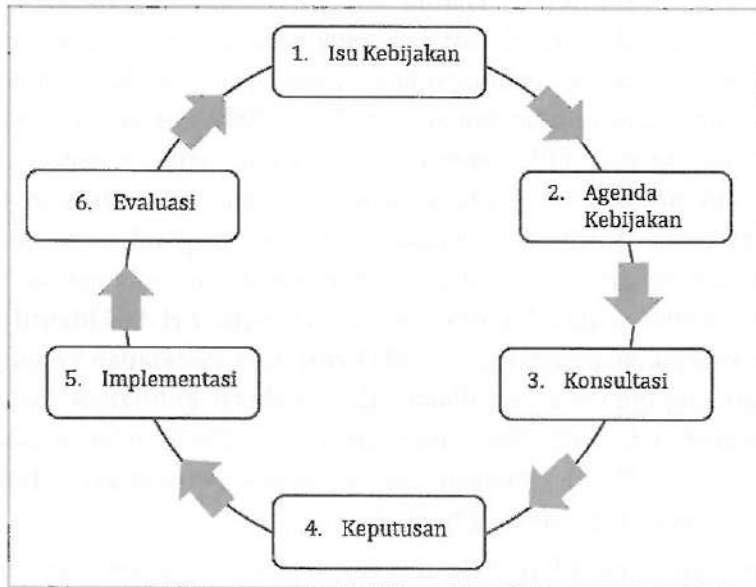
B. PROSES LOGIS

Pada tahun 1951, Harold Laswell telah membuat proses perumusan kebijakan ke dalam beberapa tahapan yang dimulai dari tahap konseptualisasi, rekomendasi, preskripsi, invokasi, aplikasi, appraisal dan terminasi (Bridgman dan Davis, 2004). Meskipun tahapan ini terlihat tumpang tindih, namun karya Laswell memberi inspirasi bagi penulis lain untuk mengembangkannya. Beberapa penulis lain tetap mempertahankan formulasi kebijakan berdasarkan pendekatan proses. Berbagai label tahapan yang dibuat memang berbeda-beda, namun pada intinya menunjuk pada sebuah **sekuen logis yang terdiri dari identifikasi masalah kebijakan, penetapan agenda kebijakan, penetapan keputusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan** (Sabatier dan Jenkins-Smith, 1993; Bridgman dan Davis, 2004). Sebagai contoh, Anderson (1994:37) menyatakan bahwa proses perumusan kebijakan mengikuti sekuen logis sebagai berikut:

1. Pemerintah menyadari bahwa sebuah respon diperlukan untuk mengatasi masalah
2. Pemerintah menyeleksi aksi apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah
3. Pemerintah menetapkan sebuah solusi
4. Pemerintah menerapkan atau mengimplementasikan solusi yang telah dipilih
5. Pemerintah mengajukan pertanyaan, "apakah kebijakan itu berjalan baik?"

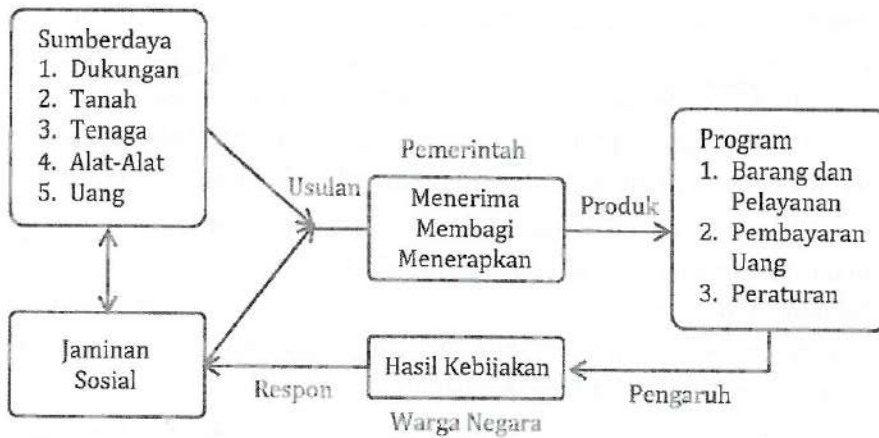
Hampir semua penjelasan mengenai proses perumusan kebijakan bergerak melalui tiga tahapan, yaitu mengembangkan ide, melakukan aksi dan mengevaluasi hasil. Secara formal, ketiga langkah itu bisa disederhanakan menjadi: **pengembangan ide (*ideation*); realisasi (*realization*); dan evaluasi (*evaluation*)**. Secara kurang formal, ketiga tahapan itu bisa pula diformulasikan menjadi: berpikir (*thinking*); bertindak (*doing*); dan menguji (*testing*) (Bridgman dan Davis, 2004:22).

Meskipun proses perumusan kebijakan dapat dilakukan melalui berbagai tahapan yang beragam, dalam buku ini langkah-langkahnya akan dimulai dari identifikasi isu, merumuskan agenda kebijakan, melakukan konsultasi, menetapkan keputusan, menerapkan kebijakan, dan mengevaluasi kebijakan. Ke enam langkah tersebut dapat dilihat secara ringkas dalam lingkaran kebijakan yang dipresentasikan Gambar 3.1.



Gambar 3.1: Lingkaran Kebijakan

Namun demikian, perumusan kebijakan tidak selalu dilakukan secara melingkar dengan tahapan dan kegiatan yang selalu sama. Tergantung pada konteks dan kebutuhan, proses perumusan kebijakan bisa dilakukan melalui serangkaian kegiatan yang tidak selalu berbentuk sebagai sebuah lingkaran kegiatan (Gambar 3.2).



Gambar 3.2: Alternatif Proses Perumusan Kebijakan

Sumber: Bridgman dan Davis (2004: 25) dimodifikasi

1. Mengidentifikasi Isu Kebijakan

Kehidupan politik senantiasa berhadapan dengan berbagai isu. Partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan, parlemen, media massa, departemen pemerintah dan perusahaan swasta pada dasarnya selalu berkompetisi untuk menawarkan berbagai isu kunci sesuai dengan kepentingannya. Isu-isu kebijakan ini pada hakikatnya merupakan permasalahan sosial (dijelaskan pada Bab 6) yang aktual, mempengaruhi banyak orang, dan mendesak untuk dipecahkan. Misalnya, masalah kekerasan terhadap anak dan istri yang meningkat belakangan ini, korban HIV/AIDS yang menimpa remaja pecandu Narkoba karena tukar-menukar jarum suntik yang tidak steril, pengangguran akibat pemutusan hubungan kerja sepihak dari perusahaan, meningkatnya jumlah anak jalanan dan pekerja anak yang terkait dengan biaya sekolah dasar yang semakin mahal adalah beberapa masalah sosial yang biasanya dijadikan isu kebijakan.

Isu-isu tersebut biasanya muncul berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan perguruan tinggi atau organisasi non-pemerintah. Selain aktual dan mendesak untuk dipecahkan, isu biasanya semakin mencuat jika didukung oleh pemberitaan media massa yang beragam (TV, koran, radio) dan terus menerus (Suharto, 2006a). Media masa memiliki peran yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan kebijakan. Begitu kuatnya pengaruh media masa sehingga Juliane Schultz (1998)

menggambarkannya sebagai "lembaga atau badan ke-empat" setelah badan eksekutif, yudikatif, dan legislatif dalam bingkai Trias Politika. Selain aktual, mendesak dan mendapat perhatian media masa, sebuah isu biasanya mendapat perhatian publik jika menyentuh nilai-nilai kemanusiaan yang saat ini sedang diyakini sebagai nilai-nilai universal.

Persoalan seputar kekerasan terhadap anak, misalnya, seringkali mencuat bukan saja karena masalah tersebut menyentuh banyak orang. Melainkan karena isu itu dianggap melanggar hak azasi manusia dan mengganggu nilai-nilai kemanusiaan yang universal. Tidak semua masalah sosial bisa menjadi isu kebijakan.

Sedikitnya ada empat prasyarat agar masalah bisa teridentifikasi sebagai sebuah isu kebijakan sosial:

- a. Disepakati banyak pihak. Sebuah masalah kebijakan dianggap layak dijadikan isu kebijakan jika banyak pihak yang berpengaruh memiliki pandangan dan kesepakatan yang relatif sama. Sebagian besar masalah sosial gagal menjadi isu kebijakan karena kurangnya pendukung. Sebuah koalisi biasanya dibangun oleh beberapa kelompok untuk menegaskan masalah sosial sehingga layak menjadi isu kebijakan.
- b. Memiliki prospek akan solusinya. Meskipun sebuah masalah menarik perhatian pemerintah, namun tidak otomatis menjadi isu kebijakan. Pemerintah biasanya akan mempertimbangkan apakah masalah tersebut dapat dipecahkan? Apakah tersedia sumberdaya untuk merespon masalah itu?
- c. Sejalan dengan pertimbangan politik. Setiap langkah yang dilakukan oleh pembuat kebijakan senantiasa mengandung aspek politis. Meskipun sebuah masalah sosial secara ekonomi layak dipecahkan, misalnya, tetapi jika tidak menguntungkan secara politis maka para pembuat kebijakan seringkali mengurungkan niatnya.
- d. Sejalan dengan ideologi. Kerangka ideologi partai politik yang berkuasa seringkali merupakan landasan bagi pemerintah untuk memutuskan apakah masalah A akan diprioritaskan, sementara masalah B akan ditunda atau dibatalkan menjadi isu kebijakan.

Pada saat isu mulai teridentifikasi, maka proses kebijakan mulai bergerak. Para pembuat kebijakan harus selalu mengembangkan sensitivitas dan pemahamannya mengenai isu-isu yang berkembang di

masyarakat agar dapat menghindari kejutan-kejutan dan mampu mengantisipasi masalah supaya tidak meluas. Mereka juga harus memahami bagaimana kaum pelobi (biasanya terdiri dari kelompok kepentingan, aktivis dan para analis kebijakan independen) senantiasa bergerak untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah. Mereka seringkali telah siap bukan saja dengan isu kebijakan, melainkan pula dengan draft kebijakan yang siap disodorkan kepada pemerintah. Dinamika ini mirip sebuah pertarungan ide dan strategi agar isu-isu sosial yang diajukan mendapat perhatian dari kabinet.

2. Merumuskan Agenda Kebijakan

Identifikasi dan perdebatan mengenai isu-isu di atas melahirkan agenda kebijakan. Agenda kebijakan pada intinya merupakan sebuah masalah sosial yang paling memungkinkan direspon oleh kebijakan. Agenda kebijakan juga dapat dianalogikan dengan sebuah "topik diskusi" atau "agenda rapat" yang dibahas dalam sebuah pertemuan besar para pejabat pemerintah. Pada saat kabinet melakukan pertemuan, para menteri biasanya memiliki sebuah agenda, yaitu daftar topik sebagai bahan untuk didiskusikan. Daftar topik ini hanyalah contoh kecil saja dari sebuah agenda kebijakan. Seperti halnya agenda rapat, maka agenda kebijakan adalah hasil dari seleksi ketat dari berbagai isu dan topik kebijakan yang diajukan oleh beberapa kalangan. Agenda kebijakan ini berperan sebagai "pengingat" bahwa dalam kondisi keterbatasan sumberdaya dan waktu, para pembuat kebijakan harus memberikan perhatian pada beberapa isu saja yang paling prioritas. Kingdon (1995:3) memberi definisi mengenai agenda kebijakan seperti ini:

A policy agenda is that list of subjects or problems to which government officials, and people outside of government closely associated with these officials, are paying some serious attention at any given time.

Artinya, agenda kebijakan adalah daftar subjek atau masalah dengan mana pejabat pemerintah beserta orang-orang di luar pemerintah yang memiliki hubungan dengan pemerintah, memberi perhatian serius pada suatu waktu tertentu. Adakalanya sebuah isu yang dianggap penting segera mendapat perhatian. Isu seperti ini kemudian menjadi agenda kebijakan yang akan dibicarakan oleh para pemain kebijakan formal. Namun, ada saatnya pula dimana sebuah isu hangat kemudian mendingin dan pada akhirnya dilupakan. Visi dan misi partai serta

karakter pribadi penguasa juga sangat berpengaruh terhadap bergulirnya isu kebijakan menjadi agenda kebijakan. Sebagai contoh, gaya kepemimpinan Abdurrahman Wahid serta platform Partai Kebangkitan Bangsa yang berlatar belakang Nahdlatul Ulama dan masyarakat sipil pesantren sangat berbeda dengan Susilo Bambang Yudhoyono yang berlatar belakang militer dalam membuat keputusan-keputusan pemerintah berkenaan dengan kebijakan sosial. Pertanyaannya: apa pendorong yang membuat isu-isu kebijakan menjadi agenda kebijakan?

Secara teoritis, presiden dan para menteri adalah "penguasa" dari proses perumusan kebijakan. Mereka memutuskan apakah sebuah isu memperoleh perhatian dan perlu dibahas lebih lanjut. Dalam realitasnya, para menteri maupun politisi lainnya tidaklah bebas dari pengaruh dan tekanan eksternal, seperti anggota parlemen, partai yang mendukungnya, kelompok-kelompok kepentingan, donor, pejabat luar negeri, media masa dan opini publik, serta perkembangan ekonomi, sosial dan politik terkini baik pada skala nasional maupun internasional. Sebagai contoh, anjloknya indeks harga saham di Tokyo akan segera berpengaruh bukan saja terhadap kebijakan ekonomi, melainkan pula kebijakan sosial di Indonesia. Ditemukannya kasus perdagangan anak Indonesia di Malaysia atau kasus kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita Indonesia di Hongkong akan segera mendesak Menteri Sosial dan Menteri Tenaga Kerja di dalam negeri untuk segera merumuskan langkah-langkah strategis bagaimana mengatasi persoalan itu.

Ada beberapa faktor internal dan eksternal yang sangat mempengaruhi pergeseran isu menjadi agenda kebijakan. Faktor internal, meliputi:

- a. Gaya kepemimpinan politisi. Pemimpin yang otoriter, demokratis, atau *laissez-faire* menentukan apakah sebuah isu yang berkembang di masyarakat perlu segera dijadikan agenda kebijakan. Isu mengenai pelanggaran HAM, misalnya, akan lebih menarik pemimpin yang bergaya demokratis daripada otoriter.
- b. Visi dan misi partai pendukung pemerintah. Visi dan misi partai politik biasanya sangat terkait dengan ideologi yang dianutnya. Di Selandia Baru, misalnya, partai nasionalis yang lebih berhaluan ideologi neo-liberalisme cenderung kurang memandang penting isu-isu yang berkaitan dengan perlunya jaminan sosial yang merata

(universal). Sebaliknya, partai buruh yang lebih dekat dengan ideologi demokrasi sosial dan sistem negara kesejahteraan, cenderung sangat sensitif terhadap isu-isu yang menyangkut kesejahteraan publik.

- c. Keberhasilan pemerintah di masa lalu. Pemerintah yang berkuasa saat ini akan senantiasa berupaya agar keberhasilannya di masa pemerintahan sebelumnya tetap dikenang oleh publik. Pemerintah yang di masa lalu dianggap berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi fantastis, misalnya, akan cenderung menganggap penting isu-isu sosial yang "ramah" terhadap industrialisasi, investasi asing, atau utang luar negeri. Sebagai contoh, kenaikan Upah Minimum Regional (UMR) buruh biasanya kurang menarik pemerintah seperti ini, karena dipandang bisa menghambat industrialisasi dan investasi asing.
- d. Perubahan struktur pemerintahan dan kabinet. Keberadaan departemen/kementerian negara jelas mempengaruhi perkembangan isu-isu kebijakan. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid Departemen Kesehatan dan Departemen Sosial pernah digabung menjadi Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial. Akibatnya, pada masa itu isu-isu sosial, seperti penanggulangan kemiskinan, bencana alam, pelayanan sosial bagi orang dengan kecacatan bisa dikatakan "tenggelam" atau tertutup oleh isu-isu kesehatan. Struktur departemen yang lebih didominasi kalangan kesehatan (Misalnya menteri Depkes dan Kesos berasal dari ahli kesehatan) membuat perhatian terhadap urusan kesejahteraan sosial relatif tidak sekuat ketika ditangani secara khusus oleh Departemen Sosial.
- e. Perubahan anggaran pendapatan dan belanja negara. Uang sangat menentukan arah kebijakan. Pada saat anggaran belanja negara untuk pendidikan meningkat, maka dapat dipastikan isu-isu sosial seperti tingkat buta huruf, angka putus sekolah, kualitas guru, jumlah sekolah yang roboh akan dengan cepat menarik perhatian pemerintah untuk dijadikan agenda kebijakan. Ketika pemerintah menaikkan anggaran untuk bantuan sosial dalam APBN 2019, maka agenda kebijakan di Kementerian Sosial tidak sedikit yang terfokus pada isu-isu pelayanan sosial untuk meningkatkan keberfungsian sosial setiap warga negara dan penanganan fakir miskin.

Salah satu faktor internal lainnya yang menentukan apakah sebuah isu dapat menjadi agenda kebijakan adalah penstrukturan masalah. Agar menjadi subjek pembahasan kebijakan publik, sebuah isu kebijakan perlu dirumuskan secara holistik, sistematis, terstandar, sederhana dan "menyentuh mata dan hati" publik (*eye and heart catching*). Intinya menunjukkan bahwa isu tersebut mudah dipahami oleh publik dan bermanfaat bagi banyak orang. Dalam konteks ini, sebuah isu kebijakan yang terjebak menjadi masalah "dilematis" yang menimbulkan pro dan kontra terlalu tajam antara berbagai kalangan di masyarakat biasanya akan kurang mendapat dukungan publik. Bridgman dan Davis (2004) menyebutnya sebagai *wicked problem*, masalah yang bersifat "buah simalakama" yang sulit dirumuskan dan ditangani meskipun isu tersebut selalu menjadi buah bibir masyarakat banyak. Isu mengenai industrialisasi pedesaan biasanya bertabrakan dengan isu mengenai kerusakan lingkungan. Isu seperti ini menyulitkan pembuat kebijakan dan karenanya terus saja menjadi isu hangat, namun tidak berkembang menjadi agenda kebijakan.

Faktor eksternal yang mempengaruhi perubahan dari isu kebijakan menjadi agenda kebijakan adalah:

- a. Perubahan ekonomi. Fluktuasi harga saham, inflasi, tingkat suku bunga, tingkat pengangguran, nilai ekspor dan impor akan menentukan pergeseran dari isu ke agenda kebijakan.
- b. Pemberitaan media massa. Pemberitaan yang massif dan terus menerus di berbagai media massa mengenai isu kekerasan seksual terhadap anak, misalnya, akan mempengaruhi persepsi publik dan sekaligus menjadi tekanan kepada pemerintah untuk merespon isu tersebut dan merumuskannya menjadi agenda kebijakan publik.
- c. Opini publik. Perguruan tinggi atau lembaga-lembaga internasional sering melakukan survei atau polling mengenai isu tertentu. Hasilnya bisa menjadi opini publik. Survei mengenai tingkat korupsi yang dilakukan oleh *Transparency International*, misalnya, sangat mempengaruhi opini publik akan pentingnya penanggulangan korupsi serta perlunya penguatan *good governance* dan transparansi pemerintah Indonesia.
- d. Perubahan keputusan pengadilan. Belum lama ini, beberapa elemen masyarakat di Jawa Tengah melakukan *class action* dan menggugat UU

No.40 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang dipandang berlawanan dengan UU No 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah yang di dalamnya memuat tentang sistem jaminan sosial yang harus dilakukan oleh Pemda. Mahkamah Konstitusi menyetujui perubahan beberapa pasal pada UU SJSN itu, namun tetap memutuskan bahwa UU tersebut sebagai payung hukum sistem dan mekanisme jaminan sosial di Indonesia yang bersifat universal. Salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi adalah bahwa Indonesia secara konstitusional menganut sistem negara kesejahteraan. Keputusan ini tentu saja akan mempengaruhi peta perhatian publik terhadap pentingnya kebijakan perlindungan sosial dalam menangani kemiskinan di Indonesia.

- e. Hubungan internasional. Kedatangan pengunjung dari negara lain, isu-isu diplomatik terkait HAM, peperangan dengan negara lain akan mempengaruhi para analis dan pembuat keputusan untuk memperhatikan isu-isu sosial yang terkait langsung dengan misi diplomatik negara.
- f. Pembangunan teknologi. Penggunaan internet sebagai alat perdagangan dan perbankan serta pertukaran informasi yang cepat mengenai isu-isu sosial turut menentukan pergeseran isu sosial agenda kebijakan publik.
- g. Perubahan demografi. Pertumbuhan penduduk, migrasi dan urbanisasi yang masih dihadapi oleh negara-negara berkembang seperti Indonesia, Thailand, Filipina, memberi tekanan tersendiri kepada pemerintah untuk memperhatikan isu-isu sosial yang berkaitan perubahan demografi.

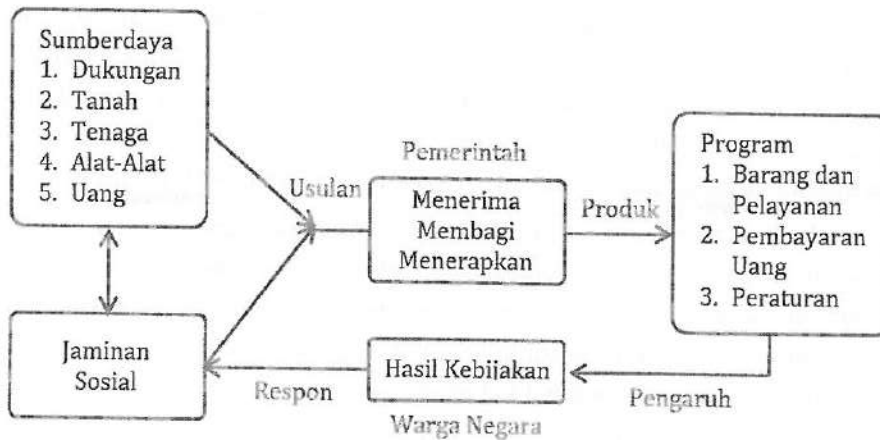
Selain faktor eksternal di atas, sebuah isu menarik perhatian pemerintah seringkali dikarenakan adanya tekanan dari kelompok kepentingan, seperti dari presiden negara lain yang lebih kuat, aktivis HAM dan para selebritis yang "terjun" ke dunia politik. Sebagai contoh, di Amerika para bintang film seringkali menarik perhatian publik ketika mengkampanyekan isu-isu sosial. Artis Julia Robert sangat menggugah kongres ketika memberi testimoni mengenai gadis-gadis muda yang terserang penyakit mematikan. Para ahli seringkali tidak mampu menggambarkan fenomena sosial menjadi sebuah potret yang mengharukan. Tetapi, para artis dan selebritis bisa. Estrada yang terpilih menjadi Presiden Filipina dan Arnold Schwarzenegger yang menjadi

gubernur di satu negara bagian AS, California, membuktikan bahwa para selebritis bukan saja mampu mengangkat isu menjadi agenda kebijakan, melainkan melambungkan dirinya menjadi aktor dan pemeran utama perumusan kebijakan itu sendiri.

3. Melakukan Konsultasi

Arsitektur pemerintahan cenderung bersifat multi-ragam, melibatkan banyak lembaga dan sektor kehidupan. Karenanya, untuk menghindari tumpang tindih kepentingan dan memperoleh dukungan yang luas dari publik setiap agenda kebijakan perlu didiskusikan dengan berbagai lembaga dan pihak. Inilah saatnya melakukan konsultasi. Melalui konsultasi, ide-ide dapat diuji dan proposal kebijakan disempurnakan. Ada beberapa alasan mengapa pemerintah perlu mengkonsultasikan agenda kebijakan:

- a. Sesuai nilai-nilai demokratis yang menekankan pentingnya keterbukaan, partisipasi dan masukan dari sebanyak mungkin orang;
- b. Membangun konsensus dan dukungan politik. Pemerintah berdiri karena didukung oleh banyak pihak. Karenanya, pemerintah harus melibatkan sebanyak mungkin pihak untuk diajak membahas agenda kebijakan yang ditetapkan agar terjadi kesepahaman dan kesepakatan;
- c. Meningkatkan koordinasi diantara berbagai lembaga yang terkait dengan agenda kebijakan dan lembaga yang akan merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan tersebut. Koordinasi diperlukan untuk menjamin adanya konsistensi keputusan dan menghindari duplikasi keputusan;
- d. Meningkatkan kualitas agenda kebijakan melalui pengumpulan informasi dari beragam pihak dan dengan menggunakan beragam media;
- e. Mempercepat respon dan perumusan strategi-strategi kebijakan yang akan ditetapkan untuk mengatasi agenda kebijakan prioritas



Gambar 3.2: Alternatif Proses Perumusan Kebijakan

Sumber: Bridgman dan Davis (2004: 25) dimodifikasi

1. Mengidentifikasi Isu Kebijakan

Kehidupan politik senantiasa berhadapan dengan berbagai isu. Partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan, parlemen, media massa, departemen pemerintah dan perusahaan swasta pada dasarnya selalu berkompetisi untuk menawarkan berbagai isu kunci sesuai dengan kepentingannya. Isu-isu kebijakan ini pada hakikatnya merupakan permasalahan sosial (dijelaskan pada Bab 6) yang aktual, mempengaruhi banyak orang, dan mendesak untuk dipecahkan. Misalnya, masalah kekerasan terhadap anak dan istri yang meningkat belakangan ini, korban HIV/AIDS yang menimpa remaja pecandu Narkoba karena tukar-menukar jarum suntik yang tidak steril, pengangguran akibat pemutusan hubungan kerja sepihak dari perusahaan, meningkatnya jumlah anak jalanan dan pekerja anak yang terkait dengan biaya sekolah dasar yang semakin mahal adalah beberapa masalah sosial yang biasanya dijadikan isu kebijakan.

Isu-isu tersebut biasanya muncul berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan perguruan tinggi atau organisasi non-pemerintah. Selain aktual dan mendesak untuk dipecahkan, isu biasanya semakin mencuat jika didukung oleh pemberitaan media massa yang beragam (TV, koran, radio) dan terus menerus (Suharto, 2006a). Media masa memiliki peran yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan kebijakan. Begitu kuatnya pengaruh media masa sehingga Juliane Schultz (1998)

menggambarkannya sebagai "lembaga atau badan ke-empat" setelah badan eksekutif, yudikatif, dan legislatif dalam bingkai Trias Politika. Selain aktual, mendesak dan mendapat perhatian media masa, sebuah isu biasanya mendapat perhatian publik jika menyentuh nilai-nilai kemanusiaan yang saat ini sedang diyakini sebagai nilai-nilai universal.

Persoalan seputar kekerasan terhadap anak, misalnya, seringkali mencuat bukan saja karena masalah tersebut menyentuh banyak orang. Melainkan karena isu itu dianggap melanggar hak azasi manusia dan mengganggu nilai-nilai kemanusiaan yang universal. Tidak semua masalah sosial bisa menjadi isu kebijakan.

Sedikitnya ada empat prasyarat agar masalah bisa teridentifikasi sebagai sebuah isu kebijakan sosial:

- a. Disepakati banyak pihak. Sebuah masalah kebijakan dianggap layak dijadikan isu kebijakan jika banyak pihak yang berpengaruh memiliki pandangan dan kesepakatan yang relatif sama. Sebagian besar masalah sosial gagal menjadi isu kebijakan karena kurangnya pendukung. Sebuah koalisi biasanya dibangun oleh beberapa kelompok untuk menegaskan masalah sosial sehingga layak menjadi isu kebijakan.
- b. Memiliki prospek akan solusinya. Meskipun sebuah masalah menarik perhatian pemerintah, namun tidak otomatis menjadi isu kebijakan. Pemerintah biasanya akan mempertimbangkan apakah masalah tersebut dapat dipecahkan? Apakah tersedia sumberdaya untuk merespon masalah itu?
- c. Sejalan dengan pertimbangan politik. Setiap langkah yang dilakukan oleh pembuat kebijakan senantiasa mengandung aspek politis. Meskipun sebuah masalah sosial secara ekonomi layak dipecahkan, misalnya, tetapi jika tidak menguntungkan secara politis maka para pembuat kebijakan seringkali mengurungkan niatnya.
- d. Sejalan dengan ideologi. Kerangka ideologi partai politik yang berkuasa seringkali merupakan landasan bagi pemerintah untuk memutuskan apakah masalah A akan diprioritaskan, sementara masalah B akan ditunda atau dibatalkan menjadi isu kebijakan.

Pada saat isu mulai teridentifikasi, maka proses kebijakan mulai bergerak. Para pembuat kebijakan harus selalu mengembangkan sensitivitas dan pemahamannya mengenai isu-isu yang berkembang di

masyarakat agar dapat menghindari kejutan-kejutan dan mampu mengantisipasi masalah supaya tidak meluas. Mereka juga harus memahami bagaimana kaum pelobi (biasanya terdiri dari kelompok kepentingan, aktivis dan para analis kebijakan independen) senantiasa bergerak untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah. Mereka seringkali telah siap bukan saja dengan isu kebijakan, melainkan pula dengan draft kebijakan yang siap disodorkan kepada pemerintah. Dinamika ini mirip sebuah pertarungan ide dan strategi agar isu-isu sosial yang diajukan mendapat perhatian dari kabinet.

2. Merumuskan Agenda Kebijakan

Identifikasi dan perdebatan mengenai isu-isu di atas melahirkan agenda kebijakan. Agenda kebijakan pada intinya merupakan sebuah masalah sosial yang paling memungkinkan direspon oleh kebijakan. Agenda kebijakan juga dapat dianalogikan dengan sebuah "topik diskusi" atau "agenda rapat" yang dibahas dalam sebuah pertemuan besar para pejabat pemerintah. Pada saat kabinet melakukan pertemuan, para menteri biasanya memiliki sebuah agenda, yaitu daftar topik sebagai bahan untuk didiskusikan. Daftar topik ini hanyalah contoh kecil saja dari sebuah agenda kebijakan. Seperti halnya agenda rapat, maka agenda kebijakan adalah hasil dari seleksi ketat dari berbagai isu dan topik kebijakan yang diajukan oleh beberapa kalangan. Agenda kebijakan ini berperan sebagai "pengingat" bahwa dalam kondisi keterbatasan sumberdaya dan waktu, para pembuat kebijakan harus memberikan perhatian pada beberapa isu saja yang paling prioritas. Kingdon (1995:3) memberi definisi mengenai agenda kebijakan seperti ini:

A policy agenda is that list of subjects or problems to which government officials, and people outside of government closely associated with these officials, are paying some serious attention at any given time.

Artinya, agenda kebijakan adalah daftar subjek atau masalah dengan mana pejabat pemerintah beserta orang-orang di luar pemerintah yang memiliki hubungan dengan pemerintah, memberi perhatian serius pada suatu waktu tertentu. Adakalanya sebuah isu yang dianggap penting segera mendapat perhatian. Isu seperti ini kemudian menjadi agenda kebijakan yang akan dibicarakan oleh para pemain kebijakan formal. Namun, ada saatnya pula dimana sebuah isu hangat kemudian mendingin dan pada akhirnya dilupakan. Visi dan misi partai serta

karakter pribadi penguasa juga sangat berpengaruh terhadap bergulirnya isu kebijakan menjadi agenda kebijakan. Sebagai contoh, gaya kepemimpinan Abdurrahman Wahid serta platform Partai Kebangkitan Bangsa yang berlatar belakang Nahdlatul Ulama dan masyarakat sipil pesantren sangat berbeda dengan Susilo Bambang Yudhoyono yang berlatar belakang militer dalam membuat keputusan-keputusan pemerintah berkenaan dengan kebijakan sosial. Pertanyaannya: apa pendorong yang membuat isu-isu kebijakan menjadi agenda kebijakan?

Secara teoritis, presiden dan para menteri adalah "penguasa" dari proses perumusan kebijakan. Mereka memutuskan apakah sebuah isu memperoleh perhatian dan perlu dibahas lebih lanjut. Dalam realitasnya, para menteri maupun politisi lainnya tidaklah bebas dari pengaruh dan tekanan eksternal, seperti anggota parlemen, partai yang mendukungnya, kelompok-kelompok kepentingan, donor, pejabat luar negeri, media masa dan opini publik, serta perkembangan ekonomi, sosial dan politik terkini baik pada skala nasional maupun internasional. Sebagai contoh, anjloknya indeks harga saham di Tokyo akan segera berpengaruh bukan saja terhadap kebijakan ekonomi, melainkan pula kebijakan sosial di Indonesia. Ditemukannya kasus perdagangan anak Indonesia di Malaysia atau kasus kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita Indonesia di Hongkong akan segera mendesak Menteri Sosial dan Menteri Tenaga Kerja di dalam negeri untuk segera merumuskan langkah-langkah strategis bagaimana mengatasi persoalan itu.

Ada beberapa faktor internal dan eksternal yang sangat mempengaruhi pergeseran isu menjadi agenda kebijakan. Faktor internal, meliputi:

- a. Gaya kepemimpinan politisi. Pemimpin yang otoriter, demokratis, atau *laissez-faire* menentukan apakah sebuah isu yang berkembang di masyarakat perlu segera dijadikan agenda kebijakan. Isu mengenai pelanggaran HAM, misalnya, akan lebih menarik pemimpin yang bergaya demokratis daripada otoriter.
- b. Visi dan misi partai pendukung pemerintah. Visi dan misi partai politik biasanya sangat terkait dengan ideologi yang dianutnya. Di Selandia Baru, misalnya, partai nasionalis yang lebih berhaluan ideologi neo-liberalisme cenderung kurang memandang penting isu-isu yang berkaitan dengan perlunya jaminan sosial yang merata

- (universal). Sebaliknya, partai buruh yang lebih dekat dengan ideologi demokrasi sosial dan sistem negara kesejahteraan, cenderung sangat sensitif terhadap isu-isu yang menyangkut kesejahteraan publik.
- c. Keberhasilan pemerintah di masa lalu. Pemerintah yang berkuasa saat ini akan senantiasa berupaya agar keberhasilannya di masa pemerintahan sebelumnya tetap dikenang oleh publik. Pemerintah yang di masa lalu dianggap berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi fantastis, misalnya, akan cenderung menganggap penting isu-isu sosial yang "ramah" terhadap industrialisasi, investasi asing, atau utang luar negeri. Sebagai contoh, kenaikan Upah Minimum Regional (UMR) buruh biasanya kurang menarik pemerintah seperti ini, karena dipandang bisa menghambat industrialisasi dan investasi asing.
 - d. Perubahan struktur pemerintahan dan kabinet. Keberadaan departemen/kementerian negara jelas mempengaruhi perkembangan isu-isu kebijakan. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid Departemen Kesehatan dan Departemen Sosial pernah digabung menjadi Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial. Akibatnya, pada masa itu isu-isu sosial, seperti penanggulangan kemiskinan, bencana alam, pelayanan sosial bagi orang dengan kecacatan bisa dikatakan "tenggelam" atau tertutup oleh isu-isu kesehatan. Struktur departemen yang lebih didominasi kalangan kesehatan (Misalnya menteri Depkes dan Kesos berasal dari ahli kesehatan) membuat perhatian terhadap urusan kesejahteraan sosial relatif tidak sekuat ketika ditangani secara khusus oleh Departemen Sosial.
 - e. Perubahan anggaran pendapatan dan belanja negara. Uang sangat menentukan arah kebijakan. Pada saat anggaran belanja negara untuk pendidikan meningkat, maka dapat dipastikan isu-isu sosial seperti tingkat buta huruf, angka putus sekolah, kualitas guru, jumlah sekolah yang roboh akan dengan cepat menarik perhatian pemerintah untuk dijadikan agenda kebijakan. Ketika pemerintah menaikkan anggaran untuk bantuan sosial dalam APBN 2019, maka agenda kebijakan di Kementerian Sosial tidak sedikit yang terfokus pada isu-isu pelayanan sosial untuk meningkatkan keberfungsian sosial setiap warga negara dan penanganan fakir miskin.

Salah satu faktor internal lainnya yang menentukan apakah sebuah isu dapat menjadi agenda kebijakan adalah penstrukturan masalah. Agar menjadi subjek pembahasan kebijakan publik, sebuah isu kebijakan perlu dirumuskan secara holistik, sistematis, terstandar, sederhana dan "menyentuh mata dan hati" publik (*eye and heart catching*). Intinya menunjukkan bahwa isu tersebut mudah dipahami oleh publik dan bermanfaat bagi banyak orang. Dalam konteks ini, sebuah isu kebijakan yang terjebak menjadi masalah "dilematis" yang menimbulkan pro dan kontra terlalu tajam antara berbagai kalangan di masyarakat biasanya akan kurang mendapat dukungan publik. Bridgman dan Davis (2004) menyebutnya sebagai *wicked problem*, masalah yang bersifat "buah simalakama" yang sulit dirumuskan dan ditangani meskipun isu tersebut selalu menjadi buah bibir masyarakat banyak. Isu mengenai industrialisasi pedesaan biasanya bertabrakan dengan isu mengenai kerusakan lingkungan. Isu seperti ini menyulitkan pembuat kebijakan dan karenanya terus saja menjadi isu hangat, namun tidak berkembang menjadi agenda kebijakan.

Faktor eksternal yang mempengaruhi perubahan dari isu kebijakan menjadi agenda kebijakan adalah:

- a. Perubahan ekonomi. Fluktuasi harga saham, inflasi, tingkat suku bunga, tingkat pengangguran, nilai ekspor dan impor akan menentukan pergeseran dari isu ke agenda kebijakan.
- b. Pemberitaan media massa. Pemberitaan yang massif dan terus menerus di berbagai media massa mengenai isu kekerasan seksual terhadap anak, misalnya, akan mempengaruhi persepsi publik dan sekaligus menjadi tekanan kepada pemerintah untuk merespon isu tersebut dan merumuskannya menjadi agenda kebijakan publik.
- c. Opini publik. Perguruan tinggi atau lembaga-lembaga internasional sering melakukan survei atau polling mengenai isu tertentu. Hasilnya bisa menjadi opini publik. Survei mengenai tingkat korupsi yang dilakukan oleh *Transparency International*, misalnya, sangat mempengaruhi opini publik akan pentingnya penanggulangan korupsi serta perlunya penguatan *good governance* dan transparansi pemerintah Indonesia.
- d. Perubahan keputusan pengadilan. Belum lama ini, beberapa elemen masyarakat di Jawa Tengah melakukan *class action* dan menggugat UU

No.40 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang dipandang berlawanan dengan UU No 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah yang di dalamnya memuat tentang sistem jaminan sosial yang harus dilakukan oleh Pemda. Mahkamah Konstitusi menyetujui perubahan beberapa pasal pada UU SJSN itu, namun tetap memutuskan bahwa UU tersebut sebagai payung hukum sistem dan mekanisme jaminan sosial di Indonesia yang bersifat universal. Salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi adalah bahwa Indonesia secara konstitusional menganut sistem negara kesejahteraan. Keputusan ini tentu saja akan mempengaruhi peta perhatian publik terhadap pentingnya kebijakan perlindungan sosial dalam menangani kemiskinan di Indonesia.

- e. Hubungan internasional. Kedatangan pengunjung dari negara lain, isu-isu diplomatik terkait HAM, peperangan dengan negara lain akan mempengaruhi para analis dan pembuat keputusan untuk memperhatikan isu-isu sosial yang terkait langsung dengan misi diplomatik negara.
- f. Pembangunan teknologi. Penggunaan internet sebagai alat perdagangan dan perbankan serta pertukaran informasi yang cepat mengenai isu-isu sosial turut menentukan pergeseran isu sosial agenda kebijakan publik.
- g. Perubahan demografi. Pertumbuhan penduduk, migrasi dan urbanisasi yang masih dihadapi oleh negara-negara berkembang seperti Indonesia, Thailand, Filipina, memberi tekanan tersendiri kepada pemerintah untuk memperhatikan isu-isu sosial yang berkaitan perubahan demografi.

Selain faktor eksternal di atas, sebuah isu menarik perhatian pemerintah seringkali dikarenakan adanya tekanan dari kelompok kepentingan, seperti dari presiden negara lain yang lebih kuat, aktivis HAM dan para selebritis yang "terjun" ke dunia politik. Sebagai contoh, di Amerika para bintang film seringkali menarik perhatian publik ketika mengkampanyekan isu-isu sosial. Artis Julia Robert sangat menggugah kongres ketika memberi testimoni mengenai gadis-gadis muda yang terserang penyakit mematikan. Para ahli seringkali tidak mampu menggambarkan fenomena sosial menjadi sebuah potret yang mengharukan. Tetapi, para artis dan selebritis bisa. Estrada yang terpilih menjadi Presiden Filipina dan Arnold Schwarzenegger yang menjadi

gubernur di satu negara bagian AS, California, membuktikan bahwa para selebritis bukan saja mampu mengangkat isu menjadi agenda kebijakan, melainkan melambungkan dirinya menjadi aktor dan pemeran utama perumusan kebijakan itu sendiri.

3. Melakukan Konsultasi

Arsitektur pemerintahan cenderung bersifat multi-ragam, melibatkan banyak lembaga dan sektor kehidupan. Karenanya, untuk menghindari tumpang tindih kepentingan dan memperoleh dukungan yang luas dari publik setiap agenda kebijakan perlu didiskusikan dengan berbagai lembaga dan pihak. Inilah saatnya melakukan konsultasi. Melalui konsultasi, ide-ide dapat diuji dan proposal kebijakan disempurnakan. Ada beberapa alasan mengapa pemerintah perlu mengkonsultasikan agenda kebijakan:

- a. Sesuai nilai-nilai demokratis yang menekankan pentingnya keterbukaan, partisipasi dan masukan dari sebanyak mungkin orang;
- b. Membangun konsensus dan dukungan politik. Pemerintah berdiri karena didukung oleh banyak pihak. Karenanya, pemerintah harus melibatkan sebanyak mungkin pihak untuk diajak membahas agenda kebijakan yang ditetapkan agar terjadi kesepahaman dan kesepakatan;
- c. Meningkatkan koordinasi diantara berbagai lembaga yang terkait dengan agenda kebijakan dan lembaga yang akan merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan tersebut. Koordinasi diperlukan untuk menjamin adanya konsistensi keputusan dan menghindari duplikasi keputusan;
- d. Meningkatkan kualitas agenda kebijakan melalui pengumpulan informasi dari beragam pihak dan dengan menggunakan beragam media;
- e. Mempercepat respon dan perumusan strategi-strategi kebijakan yang akan ditetapkan untuk mengatasi agenda kebijakan prioritas

Tabel 3.1: Instrumen Konsultasi

Sosialisasi	Pertemuan	Kerjasama	Delegasi
<ul style="list-style-type: none"> ○ Survey ○ Penelitian kelompok terfokus ○ Kampanye publik 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kontak dan lobby dengan stakeholder kunci ○ Seminar ○ <i>Public hearing</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dean penasihat ○ Penetapan MOU (<i>Memorandum of Understanding</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analisa kebijakan ○ Organisasi non-pemerintah ○ Komunitas

Sumber: Bridgman dan Davis (2004: 83) dimodifikasi

Sebagaimana diekspresikan oleh Tabel 3.1, ada beberapa instrumen atau alat yang biasa digunakan dalam proses konsultasi kebijakan publik, diantaranya adalah:

- a. Sosialisasi. Memberi informasi awal kepada khalayak ramai mengenai kebijakan yang akan ditetapkan. Survey mengenai persepsi publik terhadap satu alternatif kebijakan yang akan diterapkan merupakan salah satu cara sosialisasi. Karena, selain respon publik dapat dipetakan, survey pada dasarnya juga merupakan alat untuk memberi informasi kepada publik. Selain itu, sosialisasi juga bisa dilakukan melalui penelitian kelompok terfokus (*focused group research*) dan kampanye publik di media massa.
- b. Pertemuan. Konsultasi bisa dilakukan melalui berbagai bentuk pertemuan dengan beragam *stakeholder* dan kelompok kepentingan, seperti kontak dan lobby dengan *stakeholder* kunci, seminar, atau dengar pendapat (*public hearing*) dengan tokoh-tokoh masyarakat.
- c. Kerjasama. Kerjasama adalah salah satu bentuk konsultasi yang mendalam. Beberapa pihak yang berkepentingan tidak hanya bisa mengekspresikan pendapatannya, melainkan dapat sekaligus menjalin koalisi untuk menyempurnakan proposal kebijakan. Kerjasama bisa dilakukan melalui pembentukan dewan penasihat yang akan merancang dan mengorganisasikan bentuk kerjasama dengan pihak-pihak tertentu. Kerjasama juga bisa dilakukan secara langsung antara pihak pembuat kebijakan dengan pihak lain melalui penetapan naskah kerja sama atau *Memorandum of Understanding* (MoU).
- d. Delegasi. Delegasi adalah pemberian wewenang mengenai pengendalian agenda kebijakan kepada kelompok lain di luar pemerintahan, seperti analis kebijakan, organisasi non-pemerintah

(organisasi sosial dan lembaga swadaya masyarakat) atau komunitas. Artinya, mereka yang diberi delegasi merancang sebuah mekanisme konsultasi untuk menyempurnakan agenda kebijakan.

4. Menetapkan Keputusan

Setelah isu kebijakan teridentifikasi, agenda kebijakan dirumuskan, dan konsultasi dilakukan, maka tahap berikutnya adalah menetapkan alternatif kebijakan apa yang akan diputuskan. Jika kebijakan diwujudkan dalam bentuk program pelayanan sosial, tahap penetapan keputusan kebijakan melibatkan pembuatan pertimbangan oleh kabinet. Jika kebijakan berbentuk peraturan dan undang-undangan, maka pembuatan keputusan melibatkan pihak eksekutif dan legislatif.

Para menteri dan DPR biasanya bertemu secara rutin untuk membahas, membuat pertimbangan dan memutuskan beberapa, atau bahkan bisa mencapai belasan, proposal kebijakan yang pada intinya merupakan sejumlah agenda kebijakan yang telah dirumuskan menjadi alternatif-alternatif kebijakan yang memerlukan penetapan. Keputusan kabinet menghasilkan legitimasi dan prospek bagi penetapan kebijakan. Jika sebuah agenda kebijakan bisa melampaui perdebatan-perdebatan dan mendapat persetujuan sebagian besar pihak yang hadir, maka alternatif kebijakan tersebut segera menjadi sebuah kebijakan publik.

Sebuah kebijakan yang akan ditetapkan dalam bentuk UU biasanya dibuat dalam dua format, yakni draft atau rancangan undang-undang (RUU) dan naskah akademik (NA). RUU merupakan naskah yang terdiri dari pasal-pasal beserta penjelasannya. Sedangkan NA pada dasarnya merupakan naskah kebijakan (*policy paper*) yang menjelaskan konsep-konsep ilmiah yang mendukung peraturan atau pasal-pasal yang dinyatakan dalam RUU. NA biasanya tidak hanya melibatkan studi literatur yang komprehensif, melainkan pula hasil penelitian komparatif di beberapa negara mengenai isu-isu yang terkait dengan substansi dan tema-tema pokok yang akan diatur sebuah UU. Sebagai contoh, NA mengenai UU SJSN mencakup pembahasan mengenai konsep dan model-model jaminan sosial sebagaimana dibahas dalam buku-buku teks. Selain itu, NA SJSN juga mencakup hasil studi lapangan di beberapa negara maju dan berkembang mengenai bagaimana skema-skema jaminan sosial tersebut diterapkan negara-negara tersebut.

5. Implementasi

Kebijakan yang baik tidak memiliki arti apa-apa jika tidak dapat di implementasikan. Apabila sebuah kebijakan telah ditetapkan, maka proses perumusan kebijakan menginjak tahapan implementasi. Tahap ini melibatkan serangkaian kegiatan yang meliputi pemberitahuan kepada publik mengenai pilihan kebijakan yang diambil, instrumen kebijakan yang digunakan, staf yang akan melaksanakan program, pelayanan-pelayanan yang akan diberikan, anggaran yang telah disiapkan, dan laporan-laporan yang akan dievaluasi.

Para pembuat kebijakan harus sudah mempersiapkan strategi implementasi sejak awal sebuah kebijakan dirumuskan. Kebijakan publik dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Tugas para pembuat dan penasihat kebijakan harus mencakup perumusan langkah-langkah strategis dan sumber-sumber yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Namun, tantangannya tidak sedikit. Selain keterbatasan sumberdaya yang ada, tantangan implementasi kebijakan juga mencakup kurang jelasnya pembagian otoritas diantara lembaga-lembaga pelaksana, kompleksitas dan rigiditas (kekakuan) birokrasi, serta perbedaan kepentingan diantara berbagai pihak yang terlibat.

Laporan mengenai implementasi kebijakan sebagian besar dipenuhi dengan kisah kegagalan. Seperti kata Colebatch (1998: 56), "*... the implementation literature is a little depressing, because it is predominantly about implementation failure.*" Kesenjangan antara tujuan dan hasil kebijakan seringkali sangat lebar. *Implementation failure* atau kegagalan implementasi pada sektor publik merupakan "makanan lezat" para kritikus kebijakan dan menu perdebatan para politisi sehari-hari. Sebagian besar media massa sering memonitor dan menilai kemampuan pemerintah dalam menerapkan kebijakannya di lapangan. Terdapat beberapa faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Selain dipengaruhi oleh konteks makro kondisi ekonomi, sosial dan politik, Howlet dan Ramesh (1995) mencatat bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh hakekat dan perumusan masalah kebijakan itu, keragaman masalah yang ditangani oleh pemerintah, ukuran kelompok-kelompok sasaran, dan tingkat perubahan perilaku yang diharapkan. Menurut Bridgman dan Davis (2004), banyak literatur

yang menunjukkan prasyarat bagi keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain:

- a. Didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau peraturan beroperasi. Sebuah kebijakan yang tidak didasari oleh postulat atau hipotesis yang baik mengenai sebab dan akibat, maka kemungkinan besar kebijakan tersebut sulit diimplementasikan. Sebaliknya, kebijakan yang didukung oleh kerangka konseptual yang sederhana, jelas dan teruji secara ilmiah, maka implementasi kebijakan kemungkinan besar akan berhasil.
- b. Memiliki langkah-langkah yang tidak terlalu banyak dan kompleks. Semakin banyak dan kompleks langkah-langkah sebuah kebijakan, semakin besar kesulitan yang dihadapi kebijakan itu akibat banyaknya kesalahpahaman dan pertentangan yang timbul.
- c. Memiliki prosedur akuntabilitas yang jelas: Satu orang atau badan yang kompeten harus disertai tanggungjawab yang jelas untuk mengontrol dan menjamin keberhasilan implementasi sebuah program. Kebijakan biasanya gagal diimplementasikan jika tanggungjawab pelaksanaan kebijakan tersebut dipikul oleh terlalu banyak pemain atau lembaga pelaksana. Semakin banyak pihak yang terlibat, semakin besar kemungkinan munculnya masalah koordinasi dan bahkan kompetisi diantara mereka.
- d. Pihak yang bertanggungjawab memberikan pelayanan harus terlibat dalam perumusan desain kebijakan. Para birokrat di tingkat pelaksana sebaiknya memiliki informasi yang lengkap mengenai hakekat, model serta landasan filosofis mengenai kebijakan yang mendasari diberikannya sebuah program.
- e. Melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur. Pengawasan dan evaluasi sangat diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif. Banyak studi menunjukkan, sebuah kebijakan yang pada awalnya sangat bagus dan mendapat dukungan publik menderita kegagalan manakala diterapkan karena tidak adanya pengawasan yang memadai dari pihak-pihak yang independen.
- f. Para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya terhadap perumusan kebijakan. Artinya, pembuat kebijakan jangan merasa tugasnya telah selesai manakala sebuah kebijakan telah berhasil dirumuskan.

Melainkan, harus bekerja terus hingga kebijakan tersebut telah mampu diterapkan melalui serangkaian program yang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh beberapa instrumen yang mendukungnya. Bridgman dan Davis (2004) membagi instrumen implementasi kebijakan ke dalam dua kelompok, yakni instrumen yang berkaitan dengan tindakan paksaan (*coercive forms of action*) dan tindakan tanpa paksaan (*non-coercive forms of action*).

Instrumen yang berkaitan dengan tindakan paksaan, meliputi:

- a. Lisensi. Pemerintah memiliki otoritas untuk memberi lisensi atau sertifikat untuk menetapkan lembaga-lembaga mana saja yang berhak menjalankan kebijakan atau menerapkan programnya. Lembaga yang gagal melaksanakan amanat ini bisa dicabut lisensinya. Sebaliknya, lembaga yang berhasil menjalankan misinya diberi perpanjangan lisensi atau penghargaan dalam bentuk lain.
- b. Legislasi dan regulasi. Hukum dan perundang-undangan dapat dijadikan instrumen untuk mendukung agar kebijakan dapat diterapkan.
- c. Petunjuk administrasi. Pedoman administrasi seperti petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dapat memberi petunjuk kepada para petugas pelaksana untuk menjalankan program.
- d. Pelaporan. Persyaratan wajib yang diberikan kepada pihak-pihak pelaksana kebijakan untuk melaporkan aspek-aspek operasional dan keberhasilan tugasnya mengimplementasikan program.
- e. Pemajakan. Pajak dapat dijadikan alat atau insentif yang ampuh dalam memaksa orang atau lembaga melaksanakan suatu kegiatan.

Instrumen yang berkaitan dengan tindakan tanpa paksaan, mencakup:

- a. Komunikasi. Brosur, iklan, *press release*, pertemuan-pertemuan publik, pelatihan staf, dan instruksi tertulis merupakan alat-alat yang dapat mengkomunikasikan kebijakan kepada individu-individu atau lembaga-lembaga yang terkena kebijakan.
- b. Kontrak. Persetujuan legal untuk mengatur dan menetapkan pihak swasta menjalankan program pemerintah.

- c. Pengeluaran. Belanja pemerintah yang berupa barang-barang, jasa, pelayanan, tanah dan fasilitas lain yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan kebijakan.
- d. Pengawasan. Pengawasan dan pengujian terhadap produk atau hasil-hasil disesuaikan dengan standar formal yang ditetapkan. Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) seringkali disertai pengawasan terhadap sekolah-sekolah dasar mengenai bagaimana distribusinya atau kelayakan para penerimanya.
- e. Pinjaman, subsidi dan tunjangan. Instrumen ini merupakan fasilitas yang diberikan pemerintah kepada individu maupun lembaga agar dapat melaksanakan suatu program. Misalnya, kebijakan publik untuk mempertahankan ketahanan pangan melalui swasembada beras sering diikuti oleh pemberian subsidi atau kredit kepada para petani.
- f. Operasi pasar. Keterlibatan pemerintah untuk membeli, menjual atau menyediakan barang-barang dan jasa untuk menjamin stabilitas sisi penawaran dan permintaan (*supply and demand*) dari proses transaksi ekonomi yang berlangsung di masyarakat. Sebagai contoh, kebijakan pemerintah mengenai harga sembilan bahan pokok (Sembako), seperti beras, gula, minyak goreng dan lain-lain, seringkali melibatkan operasi pasar oleh pejabat pemerintah (biasanya dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan) secara mendadak. Para pedagang diawasi agar tidak melanggar ketentuan mengenai "Harga Eceran Terendah" (HED).
- g. Pemberian pelayanan. Pemberian pelayanan yang diberikan pemerintah kepada warganya, biasanya disertai dengan kriteria eligibilitas (kelayakan) sesuai dengan hak-hak warga negara memperoleh pelayanan publik.

Implementasi kebijakan dapat juga digagalkan oleh beberapa faktor penghambat. Aspek-aspek ini biasanya disebut sebagai jebakan implementasi kebijakan (*implementation trap of policy*). Agar implementasi kebijakan berjalan, kita disarankan agar menghindari jebakan ini:

- a. Spesifikasi yang tidak lengkap. Kebijakan yang tidak memiliki atribut dan instrument yang lengkap akan menuai kegagalan dalam pengimplementasiannya.
- b. Lembaga yang tidak tepat. Kebijakan yang baik belum tentu berjalan baik jika dilaksanakan oleh lembaga yang tidak tepat.

- c. Konflik tujuan. Kebijakan-kebijakan pemerintah tidak jarang memiliki tujuan yang berlawanan satu sama lain. Kebijakan untuk mendorong investasi luar negeri, misalnya, mengharuskan penurunan pajak dan upah buruh. Namun, kebijakan kesejahteraan sosial untuk memberdayakan kelompok miskin membutuhkan pajak dan upah buruh yang ditingkatkan.
- d. Kegagalan insentif. Kebijakan tanpa insentif seringkali diabaikan. Program CSR atau *Corporate Social Responsibility* yang bertujuan untuk mendorong perusahaan agar mengalokasikan sebagian keuntungannya untuk pengembangan masyarakat akan diabaikan pengusaha jika tidak ada sanksi atau insentif pengurangan pajak bagi perusahaan yang menjalankan program CSR.
- e. Konflik petunjuk. Instruksi yang tidak jelas dan berlawanan satu sama lain dapat membingungkan pelaksana kebijakan dalam menjalankan sebuah program. Buku pedoman mengenai Bantuan Bertujuan (Bantu), misalnya, harus jelas, rinci dan mudah dibaca oleh lembaga yang melaksanakan program ini di daerah-daerah.
- f. Kurang kompetensi. Para pelaksana kebijakan perlu memiliki bidang keahlian sesuai dengan jenis program yang diterapkan. Kelemahan atau ketidaksesuaian bidang keahlian dengan kegiatan yang dikerjakannya akan menghambat dan bahkan menggagalkan keberhasilan program.
- g. Sumberdaya tidak memadai. Kebijakan yang tidak didukung oleh sumberdaya dan dana yang memadai sulit merealisasikan tujuan-tujuannya.
- h. Kegagalan komunikasi. Banyak kebijakan sangat tergantung pada adanya koordinasi diantara lembaga-lembaga pelaksana dan komunikasi dengan para penerima pelayanan. Kegagalan Bantuan Langsung Tunai (BLT), misalnya, banyak disebabkan karena kurangnya sosialisasi mengenai skema ini kepada publik, termasuk kepada para petugas lapangan dan penerima pelayanan.

6. Evaluasi

Perumusan kebijakan pada hakikatnya merupakan proses terus menerus yang tiada henti. Karenanya, tidak mengherankan jika proses perumusan kebijakan sering disebut sebagai lingkaran kebijakan yang berputar terus-menerus. Secara formal, evaluasi merupakan tahap "akhir"

dari sebuah proses pembuatan kebijakan. Namun demikian, dari evaluasi ini dihasilkan masukan-masukan guna penyempurnaan kebijakan atau perumusan kebijakan selanjutnya. Dengan begitu, proses formulasi kebijakan menjadi mirip roda atau spiral yang berputar tiada akhir. Para ahli kebijakan mengistilahkan keadaan ini dengan menyatakan bahwa "kebijakan berakhir dengan, dan sekaligus berawal dari, evaluasi." Evaluasi kebijakan secara umum dilakukan untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengkaji seberapa besar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan-tujuannya.
- b. Memberi panduan kepada para pelaksana kebijakan mengenai seberapa lancar perjalanan atau proses kebijakan tersebut diimplementasikan.
- c. Menyediakan indikator penting bagi pembuatan kebijakan di masa mendatang.

Evaluasi kebijakan pada dasarnya merupakan alat untuk mengumpulkan dan mengelola informasi mengenai program atau pelayanan yang diterapkan. Evaluasi kebijakan menyediakan data dan informasi yang bisa dipergunakan untuk menganalisis kebijakan dan menunjukkan rekomendasi-rekomendasi bagi perbaikan-perbaikan yang diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif sesuai dengan kriteria yang ditetapkan. Kriteria evaluasi biasanya dirumuskan berdasarkan indikator-indikator sebagai berikut:

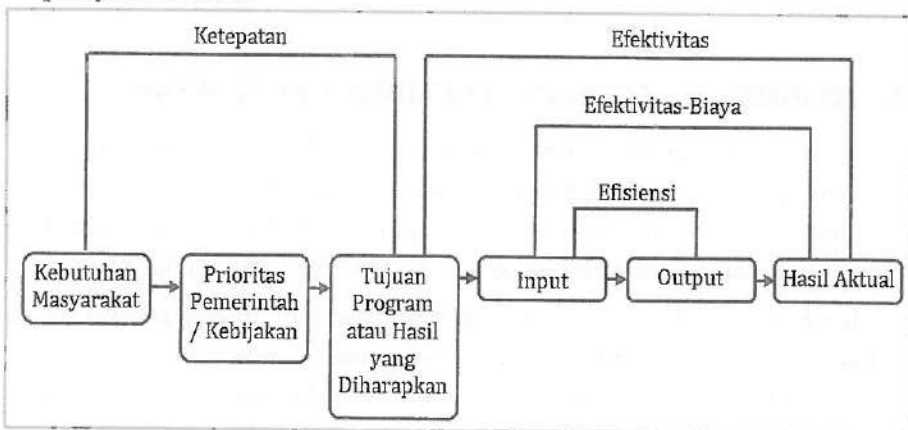
- a. Indikator masukan (*input indicators*): bahan-bahan dan sumberdaya yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan.
- b. Indikator proses (*process indicators*): cara-cara dengan mana bahan-bahan dan sumberdaya diolah atau ditransformasikan menjadi penyediaan pelayanan.
- c. Indikator keluaran (*output indicators*): barang-barang atau pelayanan-pelayanan yang diproduksi oleh suatu program.
- d. Indikator dampak (*outcome indicators*): hasil atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu program.

Evaluasi sangat bermanfaat bagi para analis dan pembuat kebijakan, karena dapat membantu mereka dalam:

- a. Menentukan keberlanjutan dan prioritas program berdasarkan bukti-bukti yang ditemukan di lapangan, termasuk perubahan-perubahan ekonomi, sosial dan politik pada tataran makro.
- b. Menguji apakah hasil-hasil atau dampak (*outcomes*) yang ditimbulkan suatu program sesuai dengan tujuan-tujuan (*objectives*) yang telah dinyatakan.
- c. Menjelaskan apakah ada cara lain yang lebih baik dalam merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan.
- d. Mengidentifikasi model-model program baru atau perluasan program-program yang ada yang dipandang lebih baik dan bermanfaat bagi masyarakat.
- e. Memutuskan apakah sumberdaya yang digunakan untuk sebuah program harus dihentikan, dilanjutkan atau ditingkatkan.

Evaluasi kebijakan dapat dilakukan dengan mengikuti suatu model tertentu. Mengacu pada Bridgman dan Davis (2004), sedikitnya ada empat model evaluasi yang bisa diterapkan. Diagram yang disajikan Gambar 3.3 memperjelas model ini.

- a. Evaluasi ketepatan (*appropriateness evaluation*). Evaluasi yang dilakukan untuk membantu pembuat kebijakan dalam menentukan apakah sebuah program yang baru perlu dibuat atau apakah program yang ada masih harus dipertahankan. Pertanyaan rinci pada evaluasi ini menyentuh aspek mekanisme pemberian pelayanan: apakah lembaga pemerintah ataukah swasta yang harus menyelenggarakan pelayanan sosial?



Gambar 3.3: Model-Model Evaluasi

Keterangan

Ketepatan: Suatu keadaan dimana tujuan program/hasil yang diharapkan sesuai dengan prioritas pemerintah/ Kebijakan dan kebutuhan masyarakat

Efektivitas: Suatu keadaan dimana hasil yang diharapkan sesuai dengan tujuan program.

Efektifitas-biaya: Hubungan antara input dan hasil aktual yang dihitung berdasarkan biaya (rupiah) yang dikeluarkan.

Efisiensi : Keadaan dimana input yang sekecil-kecilnya dapat menghasilkan *output* yang sebesar-besarnya.

- b. Evaluasi efisiensi (*efficiency evaluation*). Menghitung seberapa besar barang dan jasa mampu dihasilkan sesuai dengan sumber daya yang dikeluarkan. Apakah sebuah program secara ekonomi efisien dilihat dari uang publik yang digunakannya?
- c. Evaluasi efektivitas (*effectiveness evaluation*). Mengidentifikasi apakah sebuah program menghasilkan dampak yang bermanfaat bagi publik. Apakah dampak yang ditimbulkan program dapat meningkatkan kesejahteraan publik? Apakah program dapat mencapai tujuan-tujuannya?
- d. Evaluasi meta (*meta-evaluation*). Mengevaluasi proses evaluasi itu sendiri. Apakah lembaga-lembaga yang melakukan evaluasi menerapkan model dan metode evaluasi yang profesional? Apakah prosedur evaluasinya sesuai dengan langkah-langkah evaluasi yang benar? Apakah kriteria evaluasi sesuai dengan variabel-variabel yang diukur?

C. MENGELOLA PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN

Para ahli kebijakan umumnya meyakini bahwa proses yang baik akan menghasilkan kebijakan yang baik. Apa manfaat kita merumuskan kebijakan ke dalam beberapa tahapan kegiatan? Ada beberapa keuntungan dari pendekatan proses dalam perumusan kebijakan:

- a. Memberi penjelasan mengenai bagaimana sebuah kebijakan dibuat baik di masa lalu maupun di masa yang akan datang;
- b. Bersifat normatif: menunjukkan sebuah standar atau pedoman tugas-tugas yang harus dilakukan oleh para pemain kebijakan;

- c. Menekankan bahwa pemerintahan adalah sebuah proses, bukan semata-mata kumpulan lembaga-lembaga;
- d. Membagi fenomena kompleks ke dalam beberapa langkah yang terukur dan memungkinkan para pemain kebijakan memfokuskan pada berbagai isu namun tetap berpijak pada kerangka kegiatan yang jelas.

Proses perumusan kebijakan tidak berjalan dengan sendirinya dan dilakukan oleh hanya sebuah lembaga atau seorang pemain kebijakan. Pada beberapa tahapan tertentu, perumusan kebijakan mungkin bagian dari tugasnya menteri dan spesialis kebijakan (identifikasi kebijakan dan penetapan agenda kebijakan); tugas kabinet (penetapan keputusan); atau tugas departemen dan lembaga sektoral (implementasi). Proses perumusan kebijakan perlu dikelola secara terintegrasi diantara lembaga dan aktor yang terlibat. Dalam konteks pemain kebijakan yang formal saja, sedikitnya ada beberapa pihak yang terlibat, diantaranya:

- a. Politisi: anggota DPR dan para menteri serta stafnya yang harus mempertimbangkan implikasi-implikasi politis dari sebuah rancangan kebijakan;
- b. Penasihat kebijakan: para pejabat dan penasihat kebijakan di departemen-departemen, lembaga-lembaga dan pusat-pusat pembuatan kebijakan yang merancang dan merumuskan draft kebijakan secara rinci, mengkoordinasikan tindakan pemerintah dan mengelola proses perumusan kebijakan sesuai dengan langkah-langkah yang ditetapkan;
- c. Administrator: para pegawai atau staf di lembaga-lembaga yang memiliki tugas mengimplementasikan dan mengevaluasi keputusan-keputusan kabinet, menyediakan logistik dan bahan-bahan yang diperlukan bagi perumusan kebijakan.

Pengelolaan proses tersebut tidaklah sederhana. Ia berhadapan dengan kompleksitas kegiatan, keterbatasan sumberdaya dan kompetensi, tekanan waktu, dan tumpang tindih peranan. Keberhasilan manajemen ini sangat tergantung pada komitmen, integritas, koordinasi dan prosedur yang jelas, sumberdaya yang memadai, serta kejelasan peran dan kapasitas dalam merencanakan dan melaksanakan program pelayanan sosial.

BAB IV

LEMBAGA DAN INSTRUMEN KEBIJAKAN

Kebijakan publik pada intinya merupakan ekspresi dari *political will*, kemauan dan komitmen pemerintah. Kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari konteks kelembagaan. Pemahaman mengenai bentuk dan sistem pemerintahan menjadi sangat penting. Lembaga kebijakan menjelaskan bagaimana bentuk dan sistem pemerintahan beroperasi. Ia juga menjelaskan bagaimana struktur dan hirarki pemerintahan menjalankan fungsi politik dan administrasi sesuai dengan kewajibannya.

Kebijakan adalah alat pemerintah dalam mencapai agenda politik dan tujuan-tujuannya. Pernyataan kebijakan (*policy statement*) karenanya merupakan pernyataan mengenai prioritas politik. Secara ideal, perumusan kebijakan harus melibatkan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan segenap lapisan masyarakat yang akan terkena kebijakan itu. Namun demikian, seperti halnya di negara-negara maju, semisal Australia dan Selandia Baru, di Indonesia tidak semua aktor terlibat dalam perumusan kebijakan.

Pada umumnya, saran, agenda dan draft kebijakan disiapkan oleh pemerintah, meskipun dalam proses perumusannya melibatkan para pejabat pemerintah, lembaga-lembaga penasihat kebijakan, analis kebijakan dan lembaga-lembaga non-pemerintah yang memiliki komitmen dan kapasitas profesional. Dinamika dan mekanisme relasi diantara berbagai elemen tersebut haruslah sejalan dengan sistem dan struktur politik yang sah dan baku, baik secara prosedur hukum maupun kebiasaan-kebiasaan praktis. Bagian ini menjelaskan tentang lembaga dan instrumen kebijakan. Pembahasan difokuskan pada konteks perumusan kebijakan di Indonesia dan negara lain sebagai bahan perbandingan.

Isinya disajikan model formal sistem pemerintahan serta dinamika interaksi antara politisi, pejabat pemerintah dan para penasihat kebijakan.

A. SISTEM PEMERINTAHAN

Sistem pemerintahan dapat dilihat dari tiga fungsi lembaga yang mengacu pada trias politika sebagaimana diajukan John Lock dan diterapkan di sebagian besar negara di dunia.

1. Badan legislatif. Lembaga pembuat undang-undang yakni parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan lembaga representasi rakyat yang diwakili oleh utusan partai dan utusan daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum.
2. Badan yudikatif. Lembaga pengawas dan pengontrol pemerintahan yang dipegang oleh Mahkamah Agung dan lembaga peradilan tinggi lainnya.
3. Badan eksekutif. Lembaga yang menerapkan amanat hukum dan perundang-undangan serta menjalankan mandat perencanaan, pengelolaan dan pengembangan sumberdaya negara. Fungsi ini dipegang oleh lembaga-lembaga administrasi negara seperti departemen dan badan-badan pemerintahan.

Indonesia dikategorikan sebagai negara yang menganut sistem presidensial. Karenanya, administrasi dan pelaksanaan pemerintahan sehari-hari dilakukan oleh badan eksekutif di bawah komando presiden dan para menterinya, termasuk hirarki di pemerintahan daerah dari gubernur dan jajarannya hingga di tingkat kelurahan. Dalam sistem parlementer seperti di Australia, sistem ketatanegaraan memungkinkan terjadinya overlap dan persinggungan peran diantara fungsi legislatif, yudikatif dan eksekutif (Bridgman dan Davis, 2004). Para menteri adalah juga anggota parlemen. Parlemen mendelegasikan beberapa kekuasaan pembuatan hukum dan perundang-undangan kepada eksekutif. Lembaga yudikatif terdiri dari para hakim agung yang memiliki independensi dari pembuatan keputusan politik. Namun, dalam proses pengangkatannya seringkali melibatkan dan konsultasi dengan aktor-aktor kunci di badan eksekutif dan legislatif.

B. LEMBAGA EKSEKUTIF

Fokus utama kebijakan publik terletak pada lembaga eksekutif sebagai aparatur negara. Pada sistem parlementer, para menteri memiliki kekuasaan karena mereka pada hakekatnya menguasai suara mayoritas di parlemen. Pada sistem presidensial, berbagai produk konstitusi dan peraturan di Indonesia menunjuk kewenangan formal di bawah kendali dan otoritas lembaga eksekutif. Presiden, para menteri dan gubernur, misalnya, pada hakekatnya adalah representasi dan reposisi simbolik dari kekuasaan rakyat. Oleh karena itu, otoritas nyata dari pemerintah sesungguhnya terletak pada kabinet. Kabinet terdiri dari para menteri yang memiliki tanggungjawab merumuskan dan mengarahkan kebijakan departemen-departemen pemerintah dan lembaga-lembaga yang berada di bawah kontrolnya.

Dalam prakteknya, pihak eksekutif dapat melakukan kontrol terhadap program-program pihak legislatif di parlemen. Namun, prinsip-prinsip yang menyangkut amanat konstitusi dan kewajiban negara, membuat fungsi parlemen menjadi penting. Pihak eksekutif harus sejalan dengan harapan-harapan parlemen yang dinyatakan oleh undang-undang.

Pihak eksekutif akan jatuh apabila kehilangan kepercayaan dari pihak legislatif. Parlemen dapat menyetujui, menolak atau memperbaiki proposal yang diajukan oleh pemerintah dan mengawasi kegiatan eksekutif melalui pembentukan dan keberadaan berbagai komisi di DPR. Para menteri juga harus melaporkan tugas-tugasnya kepada parlemen dalam kapasitasnya sebagai pelaksana fungsi pelayanan publik kepada masyarakat. Kinerja menteri yang tidak memuaskan parlemen umumnya dituntut untuk mengundurkan diri dari jabatannya, meskipun hal tersebut jarang terjadi di Indonesia. Di Indonesia, selain departemen sektoral, seperti Kementerian Pendidikan Kebudayaan dan Pendidikan Tinggi, Kementerian Kesehatan dan Kementerian Sosial, terdapat komisi-komisi yang memiliki fungsi khusus mengawasi jalannya pemerintahan sesuai dengan tugas khususnya. Komisi Pemberantasan Korupsi, misalnya, memiliki mandat untuk memeriksa dan mengaudit kekayaan para pejabat baik di legislatif maupun eksekutif untuk menghindari terjadinya korupsi.

C. KABINET

Kabinet adalah sebuah lembaga "perkumpulan" para menteri yang dikepalai oleh seorang presiden (pada sistem presidensial) atau perdana menteri (pada sistem parlementer) yang memimpin pembuatan keputusan-keputusan politik dan kebijakan. Misalnya, Megawati Soekarno Putri adalah mantan presiden pada kabinet Indonesia Bersatu. Sedangkan Presiden saat ini, Susilo Bambang Yudhoyono, adalah presiden kabinet Gotong Royong. Kabinet adalah puncak atau ruh sebuah pemerintahan. Artinya, kabinet adalah lembaga yang harus mempertimbangkan implikasi-implikasi politik, kebijakan dan administratif.

Pasal 7 UUD 45 mengamanatkan bahwa pelaksanaan pemerintahan kementerian diatur oleh UU. Indonesia telah memiliki UU yang secara khusus mengatur pembentukan dan pembubaran Kementerian Negara. Namun, seperti halnya di beberapa negara yang menganut sistem presidensial, di Indonesia struktur kabinet tidak diatur secara "jelas" oleh sebuah konstitusi, melainkan diserahkan "sepenuhnya" kepada presiden. Penekanan terhadap "hak prerogatif" presiden seperti ini dipandang sebagai cara untuk menjaga fleksibilitas kementerian negara agar senantiasa sesuai dengan keadaan dan tuntutan perubahan. Ketika seorang presiden terpilih maka ia akan segera menyusun struktur dan portofolio kementerian sesuai dengan kebutuhannya. Pada umumnya pertimbangan menentukan portofolio kementerian negara yang "baru" dilakukan berdasarkan masukan orang-orang "dekat" presiden. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan jika sebagian besar dari menteri sebuah kabinet berasal dari "gerbong" presiden atau berasal dari partai yang memiliki kekuatan yang perlu dipertimbangkan. Merujuk pada Patrick Weller (1990: 33), kabinet memiliki sedikitnya enam fungsi:

1. Kabinet sebagai lembaga pembahasan (*clearing house*). Para menteri dan anggota komisi biasanya bertemu untuk membahas, menentukan dan meratifikasi pilihan-pilihan. Melalui fungsi ini, kabinet memungkinkan para menteri memahami isu-isu dan agenda serta memberikan otoritas mengenai keputusan yang dipilih.
2. Kabinet sebagai lembaga pertukaran informasi. Pemerintahan melibatkan berbagai tugas dan fungsi kementerian yang kompleks, saling berhubungan dan kadang tumpang tindih. Pertemuan

- mingguan kabinet biasanya dilakukan untuk menjamin para menteri melihat secara jelas gambaran besar dan mengetahui apa yang dilakukan menteri lainnya.
3. Kabinet sebagai lembaga penengah (*arbiter*). Pada saat lembaga-lembaga pemerintahan memiliki agenda dan kegiatan yang satu sama lain saling bertentangan atau tumpang tindih, kabinet menyediakan sebuah forum resolusi "konflik" tersebut. Kabinet juga menjadi penengah manakala terjadi ketegangan dalam menentukan prioritas dalam menetapkan kebijakan pemerintah yang harus diterapkan. Peranan ini khususnya mengemuka dalam proses penetapan anggaran tahunan dan program.
 4. Kabinet sebagai pembuat keputusan politik. Meskipun ditandatangani oleh menteri, sebagian besar usulan-usulan yang diajukan ke kabinet pada dasarnya dibuat oleh para pegawai negeri di bawah komandonya. Kabinet harus dapat memahami proposal-proposal kebijakan yang memerlukan keputusan segera.
 5. Kabinet sebagai koordinator. Karena tanggung jawab lembaga-lembaga pemerintahan seringkali tumpang tindih, kabinet dapat berperan sebagai koordinator yang memberikan arahan untuk mengintegrasikan berbagai kepentingan tersebut.
 6. Kabinet sebagai pengawal strategi pemerintahan. Pemerintah perlu merancang tema-tema dan tujuan-tujuan dari rencana dan programnya. Para menteri seringkali terjebak oleh perspektif departemennya yang melihat isu-isu pembangunan hanya dari sudut pandang "kacamata kuda" departemennya. Dalam konteks ini proses pembangunan Indonesia sering dikritik sebagai mengalami bias karena adanya arogansi sektoral. Kabinet adalah sebuah forum yang menyeimbangkan kepentingan khusus suatu departemen dengan kepentingan yang lebih luas. Kabinet mengharuskan para menteri memiliki "teropong", ketimbang "mikroskop", dalam melihat suatu persoalan dan tuntutan pembangunan.

D. PEGAWAI NEGERI

Pemberian pelayanan, administrasi dan usulan-usulan kebijakan dilakukan terintegrasi dengan tugas-tugas dan arah politik pemerintahan. Para pegawai negeri adalah pejabat publik yang merupakan bagian dari

pihak eksekutif pemerintahan. Tidak semua tugas-tugas pelayanan publik berkaitan secara langsung dengan pengembangan kebijakan. Tetapi hampir semua usaha-usaha pelayanan publik dipengaruhi oleh kebijakan publik.

Pekerjaan sehari-hari para pegawai negeri diarahkan oleh prioritas-prioritas kebijakan pemerintah. Secara ideal, para pegawai negeri memberi usulan-usulan kebijakan kepada pimpinan kementerian pemerintah (misalnya Menteri Sosial) meskipun tidak terlibat secara langsung dengan pembuatan keputusan mengenai pilihan-pilihan kebijakan yang akan ditetapkan. Kegiatan seperti ini merupakan hak prerogatif kabinet. Para menteri membuat keputusan-keputusan. Sedangkan para pegawai negeri memberikan usulan-usulan kepada pimpinan departemen dimana mereka bekerja dan kemudian melaksanakan pilihan-pilihan kebijakan yang ditetapkan oleh kementeriannya.

E. PETA PEMERINTAHAN

Standar mengenai tugas dan tanggungjawab pemerintah dapat digambarkan seperti ini. Para pegawai negeri bertanggungjawab terhadap para menteri, para menteri terhadap presiden, presiden terhadap parlemen, parlemen terhadap rakyat. Beberapa lembaga tidak selalu sesuai dengan gambaran seperti ini. Lembaga yudikatif dapat mengawasi atau mengatur pihak eksekutif dalam beberapa aspek, namun tidak bertanggungjawab secara langsung terhadap rakyat. Terdapat berbagai cara untuk melihat para pemain dalam model pemerintahan di Indonesia. Salah satunya adalah pendekatan fungsional yang menjelaskan tugas dan tanggungjawab pemerintah melalui tiga tugas koordinasi, yakni sebagai politisi, perumus kebijakan, dan administrator.

1. Pemerintah Sebagai Politisi

Dalam sistem parlementer maupun presidensial, parlemen adalah pusat dari seluruh aktivitas politik, tempat dimana para politisi (menteri dan anggota parlemen) bertemu untuk membahas perundang-undangan, agenda pembangunan, anggaran belanja negara dan isu-isu politik penting lainnya. Namun, pada sistem presidensial, kantor kepresidenan juga merupakan pusat kegiatan politik. Darisanalah presiden

mengendalikan pemerintahan. Sebagai politisi, presiden tidaklah sendirian. Selain dibantu oleh menteri, ia ditunjang oleh para penasihat presiden, juru bicara, dan staf khusus lainnya yang ditugasi untuk membantu pelaksanaan tugas-tugas presiden sehari-hari. Dalam sistem presidensial, seorang presiden memiliki kedudukan dan kewenangan yang kuat. Namun, presiden tidak memiliki kekuasaan yang tidak terbatas. Dia dapat saja di-*impeach* oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) apabila tidak mampu menunjukkan kepemimpinan yang kuat dan efektif.

Oleh karena itu, pihak eksekutif yang menjalankan pemerintahan harus terlihat kompak dan terintegrasi: berbicara satu suara. Konsistensi seperti ini merupakan sebuah ketentuan politik yang penting dan menggambarkan adanya tujuan dan filosofis yang sama diantara pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Politik tidak hanya berkenaan dengan penerapan *platform* dan agenda partai. Melainkan pula melibatkan pencapaian target-target pemerintahan melalui kebijakan-kebijakan yang menarik dan didukung oleh rakyat sebagai konstituen atau pemilih pemerintah. Landasan filosofis dan ideologis sangat penting bagi sebuah partai. Namun, target-target pragmatis juga sangat menentukan kredibilitas pemerintah terpilih atau yang berkuasa.

Target-target pragmatis akan menunjukkan apakah "janji-janji" partai selama masa kampanye dipenuhi dan tercapai atau tidak. Sebagai ilustrasi, di negara-negara maju seperti Australia dan Selandia Baru, partai nasionalis biasanya memiliki landasan ideologi sayap kanan. Secara umum platform politiknya berporos pada pendekatan neoliberalisme yang menekankan pasar bebas dan pajak rendah. Sementara itu, partai buruh lebih berorientasi pada pendekatan ekonomi Keynesian dan sistem negara kesejahteraan dengan pajak yang relatif tinggi. Di Indonesia, situasi ini agak sulit dipetakan. Meskipun beberapa partai terlihat landasan ideologisnya (misalnya: Golkar berideologi nasionalis; Partai Keadilan Sejahtera berideologi Islamis), sebagian besar partai di Indonesia tidak memiliki dasar ideologi yang jelas, setidaknya kalau dilihat dari ideologi sayap kanan (kapitalisme) dan sayap kiri (sosialisme). Melihat perjalanan kampanye selama ini, dapat dikatakan bahwa hampir semua partai di Indonesia lebih menganut ideologi "gado-gado" yang cenderung pragmatisme dan tanpa akar ideologi yang tegas. Akibatnya, Indonesia

sering disindir sebagai "negara yang bukan-bukan," karena disebut negara kapitalis bukan, negara sosialis bukan, negara Islamis juga bukan.

2. Pemerintah Sebagai Perumus Kebijakan

Perumusan kebijakan publik merupakan salah satu tugas pemerintah. Sebuah pemerintahan bertahan atau jatuh tergantung pada pilihan-pilihan kebijakan yang ditetapkan dan diimplementasikannya. "A government stands or fails on its policy choices," begitu kata Bridgman dan Davis (2004:12). Pilihan-pilihan kebijakan yang diputuskan harus dipertimbangkan dan dikoordinasikan dengan lembaga dan pihak-pihak yang terlibat, baik di dalam lembaga eksekutif itu sendiri maupun dengan lembaga yudikatif, agar tidak terjadi tumpang tindih. Pemerintah harus mengembangkan dan memonitor kebijakan. Pemerintah juga harus bisa menjamin bahwa lembaga-lembaga yang berada di bawah kendalinya mengikuti dan menerapkan kebijakan secara konsisten.

Pusat sistem kebijakan adalah kabinet yang memiliki berbagai tugas dan tanggungjawab yang kompleks dan berkelanjutan. Kebijakan pada umumnya diputuskan di forum-forum kabinet yang biasanya dilakukan berdasarkan saran dan masukan dari para pejabat publik. Sebagian besar kegiatan pengembangan kebijakan penting berada di kementerian-kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah. Selain itu, pengembangan kebijakan juga bisa dilakukan di badan-badan penasihat pemerintah yang di dalamnya terdiri dari para penasihat dan analis kebijakan yang kadang-kadang terpisah dari birokrasi.

Urusan politik merupakan tugas utama para anggota parlemen. Namun, pada saat politisi menjadi menteri, mereka memiliki tanggung jawab untuk merancang dan menetapkan kebijakan-kebijakan publik. Sebagai perumus kebijakan, seorang menteri harus menjalin kontak secara reguler dengan para pegawai negeri yang bekerja di bawah departemennya. Selain itu, menteri juga harus bisa bekerja sama dengan menteri lainnya dalam sebuah kabinet untuk mencapai tujuan-tujuan nasional yang lebih besar. Menteri biasanya dibantu oleh para penasihat kebijakan yang merupakan mesin politik partai dan lobi-lobi yang terorganisasi.

Untuk mengatur dan memperlancar urusan-urusan kabinet, pemerintah di banyak negara biasanya membentuk lembaga khusus yang berfungsi sebagai lembaga pusat kebijakan. Di Indonesia, misalnya,

Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) adalah lembaga yang memiliki otoritas merancang dan merencanakan agenda-agenda pembangunan secara nasional. Di Australia yang menganut sistem parlementer, lembaga yang memiliki peran sebagai pusat kebijakan adalah Departemen Perdana Menteri dan Kabinet (*Department of Prime Minister and Cabinet*) (Bridgman dan Davis, 2004). Selain menangani kebutuhan logistik dan mengatur pertemuan-pertemuan kabinet, lembaga ini menyiapkan dokumen-dokumen yang diperlukan oleh Perdana Menteri sebagai pemimpin kabinet. Para pejabat di lembaga ini kadang-kadang menyertai Perdana Menteri menghadiri sidang-sidang kabinet dan membuat catatan-catatan penting. Namun, mereka tidak berbicara kecuali jika diminta secara langsung oleh pimpinan sidang.

3. Pemerintah Sebagai Administrator

Sebagaimana dinyatakan pada Bagian 3, kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak diimplementasikan. Kebijakan sangat tergantung pada sumber-sumber dan kekuasaan pemerintah. Manakala pilihan kebijakan ditetapkan, program-program kegiatan harus diimplementasikan agar mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan. Tugas ini merupakan bagian dari tugas administrasi yang menyangkut pengumpulan pajak, pemberian pelayanan dan penetapan peraturan-peraturan pendukungnya. Urusan administrasi menyangkut pelayanan publik yang dilaksanakan oleh berbagai departemen dan lembaga pemerintah, staf dan sumberdaya. Para menteri yang memimpin departemen memaparkan rencana kegiatannya kepada parlemen secara terperinci mengenai apakah rencana itu sejalan dengan tujuan pemerintah dan bagaimana anggaran, staf dan sumber-sumber yang diperlukan dapat diperoleh.

Pelaksana tugas administrasi sehari-hari sebuah departemen sesungguhnya tidak terletak pada menteri. Melainkan pada para pejabat yang bekerja di bawah kepemimpinannya. Menteri memiliki waktu dan kapasitas yang terbatas untuk melaksanakan tugas administrasi sehari-hari. Tugas menteri biasanya lebih bersifat makro dan strategis, seperti melakukan konsultasi dengan presiden, menteri koordinator, menteri lain, anggota parlemen, kelompok kepentingan, dan media massa.

Pembagian tugas antara menteri dan para pegawai negeri menjadi penting dalam konteks ini. Menteri pada dasarnya adalah pejabat politik

yang ditunjuk langsung oleh presiden, sedangkan para pegawai negeri adalah pejabat karier yang menduduki jabatannya tahap demi tahap sesuai dengan prestasi dan pengalamannya. Menteri dibantu oleh para pejabat eselon satu, seperti Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, Direktur Jenderal dan seterusnya ke bawah berdasarkan divisi kerjanya masing-masing. Di Kementerian Sosial, misalnya, selain dibantu oleh Sekjen dan Irjen, Menteri Sosial juga dibantu oleh Kepala Badan Pendidikan, Pelatihan dan Penyuluhan Sosial, Direktur Jenderal Pemberdayaan Sosial, Direktur Jenderal Rehabilitasi Sosial, Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial serta Direktur Jenderal Penanganan Fakir Miskin. Penerapan kebijakan merupakan tugas para pegawai negeri yang bekerja sebagai pejabat publik di lembaga-lembaga pemerintahan. Namun, kebijakan juga bisa diterapkan melalui pelaksanaan proyek-proyek yang dilakukan oleh kontraktor-kontraktor atau lembaga-lembaga non-pemerintah (ORNOP) yang memenangkan tender dan bekerja untuk pemerintah. Para menteri memiliki tanggungjawab untuk menjamin efisiensi dan efektivitas administrasi kebijakan melalui pengembangan program-program pelayanan sosial dan mekanisme monitoring dan evaluasi.

Ketiga fungsi pemerintahan di atas, yakni sebagai politisi, pembuat kebijakan dan administrator, tidaklah terpisah satu sama lain. Melainkan saling berkaitan. Selain berperan sebagai politisi, para menteri juga terlibat dalam pengembangan dan administrasi kebijakan. Para pegawai negeri secara prinsip bertugas sebagai penasihat dan pelaksanaan administrasi. Namun, mereka juga harus sensitif terhadap tuntutan-tuntutan politik dari para menteri. Melihat sistem politik dalam kaitannya dengan tugas-tugas politik, kebijakan dan administrasi selain dapat membantu memperjelas peranan-peranan lembaga pemerintahan, juga menegaskan tentang adanya saling keterkaitan di antara para pelaku di dalam pemerintahan.

Ketiga fungsi pemerintahan di atas difokuskan hanya pada pemerintahan pusat di Jakarta. Namun demikian, struktur dan fungsi pemerintahan di daerah (Pemda) juga pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan peta pemerintahan di tingkat pusat. Pemda pada tingkat provinsi maupun kabupaten dapat dipetakan memiliki tugas sebagai politisi, pembuat kebijakan, dan pelaksana administrasi (administrator).

F. KOORDINASI ANTAR SEKTOR

Pemerintahan yang efektif memerlukan koordinasi diantara domain politik, kebijakan dan administratif. Para pemain kebijakan, seperti para menteri yang memimpin departemen, memiliki tugas inti di dalam domain kementeriannya. Namun, beberapa tugas menteri menyentuh kementerian atau lembaga/badan di luar domainnya. Di sinilah aspek koordinasi menjadi sangat penting. Misalnya, ketika Menteri Pendidikan Nasional akan menerapkan kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS), ia harus berkoordinasi dengan Menteri Keuangan agar anggaran untuk kebijakan tersebut dapat disediakan dengan tepat. Pada saat Bappenas dan Depsos akan menerapkan Program Keluarga Harapan (PKH) yang merupakan program Bantuan Tunai Bersyarat (BTB) menggantikan Bantuan Langsung Tunai (BTL), maka pimpinan kedua lembaga itu harus berkoordinasi dengan Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) untuk memperoleh data akurat tentang Rumah Tangga Miskin (RTM); dengan Menteri Keuangan untuk menjamin ketersediaan dana; dengan Menteri Komunikasi dan Informasi berkenaan dengan sosialisasi program tersebut kepada masyarakat luas. Untuk mengkoordinasikan tugas-tugas menteri yang memiliki keterkaitan satu sama lain dibentuklah lembaga atau kementerian koordinasi, seperti Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan yang bertanggungjawab mengkoordinasikan tugas-tugas menteri yang memimpin Kementerian Agama; Kementerian Pendidikan, Kebudayaan dan Pendidikan Tinggi; Kementerian Kesehatan; Kementerian Sosial; Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi; Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; dan Kementerian Pemuda dan Olahraga.

Mekanisme koordinasi diantara berbagai departemen dan lembaga tinggi negara biasanya dilakukan melalui prosedur standar yang mengatur pembuatan keputusan. Di Australia, prosedur standar itu dinamakan "rutinitas" (*routine*). Rutinitas adalah prosedur standar operasi yang menentukan siapa di antara pemain kebijakan yang memiliki kewenangan membuat keputusan, informasi apa yang dibutuhkan, dan langkah-langkah apa saja yang harus diambil dalam mengatasi isu tertentu. Menurut Bridgman dan Davis (2004: 20), "*routines are the standard*

repertoire of any institution, and exist as rules and codes which guide action and give effect to values."

Rapat kabinet merupakan salah satu bentuk rutinitas yang paling mudah dijadikan contoh. Melalui rapat tersebut, informasi, usulan-usulan kebijakan dan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan biasanya dirundingkan. Mekanisme untuk menentukan keputusan biasanya dilakukan langsung oleh Presiden atau Wakil Presiden. Koordinasi yang dilakukan oleh para menteri di satu pihak dapat meningkatkan kerjasama dan menghindari "benturan" kepentingan diantara kebijakan publik. Namun, di sisi lain koordinasi juga sering membuat kebijakan publik terkesan sangat birokratis, kaku, tidak sensitif dan memerlukan waktu yang lama.

G. INSTRUMEN KEBIJAKAN

Kebijakan yang baik belum tentu dapat diterapkan dengan efektif tanpa metoda atau alat untuk merealisasikannya. Instrumen kebijakan adalah metoda atau alat-alat yang digunakan pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Bridgman dan Davis (2004: 69) menyatakan, "*Governments influence what happen in society through repertoire of policy instruments.*" Jika tujuan-tujuan kebijakan merupakan sebuah pencapaian hasil (*ends*) dari proses kebijakan, maka instrumen kebijakan adalah alat-alat atau sarana (*means*) yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Program, sumberdaya manusia, anggaran, organisasi, kampanye, *lobby* dan peraturan-peraturan adalah beberapa bentuk instrumen kebijakan.

Setelah pembuat kebijakan mengetahui dengan jelas tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan, maka selanjutnya ia harus mampu mengidentifikasi instrumen kebijakan apa saja yang diperlukan guna mencapai tujuan-tujuan itu. Secara analisis, tujuan kebijakan harus terpisah dari instrumen kebijakan. Biasanya, satu tujuan kebijakan bisa dicapai oleh beberapa instrumen kebijakan. Tidak ada patokan mengenai apa saja dan berapa jumlah instrumen kebijakan yang seharusnya. Howlet dan Ramesh (1995:81), misalnya, mengidentifikasi 64 jenis instrumen kebijakan yang berbeda dalam bidang kebijakan ekonomi. Para ahli ekonomi menyarankan bahwa sebaiknya instrumen harus sesuai dengan

tujuan kebijakan. Umumnya, pemerintah memiliki lebih banyak tujuan daripada instrumen yang tersedia.

Merujuk pada sistem pemerintahan di Australia, Bridgman dan Davis (2004:71) menyatakan bahwa instrumen kebijakan dapat dikategorikan ke dalam empat tipe: yakni uang, tindakan, advokasi, dan hukum. Kategori ini mirip dengan bentuk-bentuk kebijakan sebagaimana dikemukakan pada Bab 2, yakni peraturan dan perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan. Hal ini dimungkinkan. Selain karena pendekatan yang berbeda dalam membuat kategori, istilah "bentuk" dan "instrumen" kebijakan pada kenyataannya memang berkaitan dan karenanya bisa dipertukarkan. Sebagai contoh, peraturan dan perundang-undangan bisa disebut sebagai salah satu bentuk kebijakan. Namun, hukum sebagai sebuah peraturan bisa pula disebut sebagai instrumen kebijakan.

1. Uang

Uang adalah instrumen yang bisa digunakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan kebijakan. Melalui kekuasaan menarik pajak dan mengeluarkan anggaran, pemerintah dapat melaksanakan kegiatan untuk melakukan dan mencapai suatu tujuan kebijakan. Uang yang diperoleh dari pajak atau pinjaman luar negeri bisa dipakai untuk membangun sekolah, universitas, pabrik, atau rumah sakit yang berguna dalam meningkatkan tingkat pendidikan, perluasan lapangan kerja dan kesehatan masyarakat.

2. Tindakan

Menyediakan pelayanan sosial melalui lembaga-lembaga publik adalah "tindakan" yang bisa dilakukan untuk mencapai suatu tujuan kebijakan. Jika uang dapat digunakan pemerintah untuk pembayaran transfer kepada lembaga-lembaga pemerintah dan non-pemerintah dan individu, sebagian besar uang bisa diinvestasikan ke dalam program-program pelayanan sosial pada sektor publik. Pelayanan kesehatan yang diberikan oleh rumah sakit pemerintah, misalnya, adalah salah satu cara untuk meningkatkan tingkat harapan hidup masyarakat.

3. Advokasi

Penguatan kapasitas, sosialisasi, kampanye, lobby dan demonstrasi adalah beberapa teknik advokasi yang dapat digunakan

untuk mendidik atau mempengaruhi pihak lain. Sebagai sebuah instrumen kebijakan, advokasi seringkali mengharuskan pemerintah untuk bekerjasama dan membangun koalisi dan melakukan lobby-lobby dengan kelompok-kelompok kepentingan. Kampanye anti-rokok, misalnya, mengharuskan pemerintah untuk berkoalisi dengan *World Health Organization* (WHO), Yayasan Jantung Sehat, dan Ikatan Dokter Indonesia (IDI).

4. Hukum

Hukum adalah instrumen kebijakan yang paling sering digunakan oleh pemerintah sebagai cara untuk mencapai tujuannya. Hukum dapat memfasilitasi, mengatur, atau melarang perilaku tertentu. Hukum juga dapat menciptakan dan mengontrol individu maupun organisasi. Hukum memberikan kerangka kerja bagi pemerintah untuk bertindak. Namun, sebagai besar perinciannya diwujudkan dalam berbagai peraturan yang memberi kewenangan kepada pejabat-pejabat publik untuk melakukan tindakan. Sebagai contoh, untuk meningkatkan kesejahteraan buruh, pemerintah mengeluarkan peraturan tentang standar upah minimum. Peraturan itu dapat menggerakkan perusahaan-perusahaan untuk memberikan upah standar kepada pegawainya. Apabila ada perusahaan yang tidak mengikuti aturan ini, maka pemerintah bisa memberikan sanksi.

Selain instrumen kebijakan harus sesuai dengan tujuan kebijakan, agar efektif ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan pedoman, yaitu:

- a. Ketepatan: apakah instrumen yang dipilih merupakan sebuah cara atau metode yang sejalan dengan bidang dan sasaran kebijakan?
- b. Efektivitas: dapatkan instrumen ini membuat sebuah kebijakan mampu mencapai hasil-hasil sesuai dengan yang direncanakan?
- c. Efisiensi: apakah instrumen kebijakan memenuhi kriteria analisis keuntungan dan kerugian secara ekonomi (*costs and benefits analysis* atau *costs effectiveness analysis*)?

BAB V

NEGARA KESEJAHTERAAN (WELFARE STATE)

The welfare state is an attempt to break-away from the stigma of the Poor Law. It was not designed for the poor; it was supposed to offer social protection for everyone, to prevent people from becoming poor.

Paul Spicker, *Poverty and the Welfare State: Dispelling the Myths* (2002:6)

Kebijakan sosial sangat erat kaitannya dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara kesejahteraan bisa diartikan baik sebagai sebuah teori atau pendekatan, maupun sebagai sebuah sistem mengenai bagaimana kebijakan sosial diaplikasikan. Para ahli sering kali menyebutkan bahwa kebijakan sosial pada dasarnya merupakan studi mengenai negara kesejahteraan dan sistem pelayanan sosial. Di banyak negara yang menganut sistem negara kesejahteraan, kebijakan sosial diwujudkan ke dalam berbagai program pemerintah melalui skema-skema perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*). Bab ini membahas hakikat sistem negara kesejahteraan, sejarah singkatnya, model-model dan pengalaman praksis sistem ini di beberapa negara, serta beberapa isu dan mites yang mengitari konsep ini.

A. NEGARA KESEJAHTERAAN

Sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*) di satu pihak, dan kewajiban negara (*state obligation*), di pihak lain. Negara

kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk, yang mencakup orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Negara kesejahteraan pada prinsipnya mengintegrasikan sistem sumber dan jaringan pelayanan sosial agar dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan.

Negara kesejahteraan adalah sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Spicker (1995: 82), misalnya, menyatakan bahwa negara kesejahteraan "... *stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards.*" Negara kesejahteraan mengacu pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjalankan tanggung-jawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya (Esping-Andersen, 1990; Triwibowo dan Bahagijo, 2006). Konsep ini dipandang sebagai bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat setelah mencuatnya bukti-bukti empirik mengenai kegagalan pasar (*market failure*) pada masyarakat kapitalis dan kegagalan negara (*state failure*) pada masyarakat sosialis (lihat Husodo, 2006).

Dalam konteks ini, negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai "penganugerahan hak-hak sosial" (*the granting of social rights*) kepada warganya (Triwibowo dan Bahagijo, 2006). Semua perlindungan sosial yang dibangun dan didukung negara tersebut sebenarnya dibiayai oleh masyarakatnya melalui produktifitas ekonomi yang semakin makmur dan merata, sistem perpajakan dan asuransi, serta investasi sumber daya manusia (*human investment*) yang terencana dan melembaga. Negara kesejahteraan adalah fondasi utama kebijakan sosial. Namun demikian, negara kesejahteraan bukanlah sekadar kumpulan kebijakan sosial (Triwibowo dan Bahagijo, 2006; Husodo, 2006). Artinya, meskipun negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mewujudkannya, suatu negara dapat menerapkan beberapa kebijakan sosial tanpa menganut negara kesejahteraan secara utuh.

B. SEJARAH SINGKAT

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Negara kesejahteraan juga merupakan anak kandung pergumulan ideologi dan teori, khususnya yang bermatra sayap kiri (*left wing view*), seperti *Marxisme*, *Sosialisme*, dan Sosial Demokratik (Spicker, 1995). Namun demikian, dan ini yang menarik, konsep negara kesejahteraan justru tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis.

Meski dengan model yang berbeda, negara-negara kapitalis dan demokratis seperti Eropa Barat, AS, Australia dan Selandia Baru adalah beberapa contoh penganut *welfare state*. Sedangkan negara-negara di bekas Uni Soviet dan Blok Timur umumnya tidak menganut *welfare state*, karena mereka bukan negara demokratis maupun kapitalis (Suharto, 2006b). Di negara-negara Barat, negara kesejahteraan sering dipandang sebagai strategi 'penawar racun' kapitalisme, yakni dampak negatif ekonomi pasar bebas. Karenanya, *welfare state* sering disebut sebagai bentuk dari 'kapitalisme baik hati' (*compassionate capitalism*) (Suharto, 2006b). Sebagai ilustrasi, Thoenes mendefinisikan *welfare state* sebagai (Suharto, 2006b):

"A form of society characterized by a system of democratic government sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens concurrently with the maintenance of a capitalist system of production"

Oleh karena itu, meskipun menekankan pentingnya peran negara dalam pelayanan sosial, negara kesejahteraan pada hakekatnya bukan merupakan bentuk dominasi negara. Melainkan, wujud dari adanya kesadaran warga negara atas hak-hak yang dimilikinya sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Negara diberi mandat untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi hak-hak warga negara.

Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006), ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) of the greatest

number of their citizens. Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai "bapak negara kesejahteraan" (*father of welfare states*).

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan adalah Sir William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963). Di Inggris, dalam laporannya mengenai *Social Insurance and Allied Services*, yang terkenal dengan nama *Beveridge Report*, Beveridge menyebut *want, squalor, ignorance, disease* dan *idleness* sebagai '*the five giant evils*' yang harus diperangi (Spicker, 1995; Bessant, et al, 2006). Dalam laporan itu, Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi sosial komprehensif yang di pandanginya mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*).

Pengaruh laporan Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain di Eropa dan bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut. Sayangnya, sistem ini memiliki kekurangan. Karena berpijak pada prinsip dan skema asuransi, ia tidak dapat mencakup resiko-resiko yang dihadapi manusia terutama jika mereka tidak mampu membayar kontribusi (premi). Asuransi sosial gagal merespon kebutuhan kelompok-kelompok khusus, seperti orang cacat, orang tua tunggal, serta mereka yang tidak dapat bekerja dan memperoleh pendapatan dalam jangka waktu lama. Manfaat dan pertanggunggaan asuransi sosial juga seringkali tidak adekuat, karena jumlahnya kecil dan hanya mencakup kebutuhan dasar secara minimal.

Dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara (Harris, 1999). Ketidaktepatan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan.

Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem negara kesejahteraan sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial: yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi-konsekuensi kapitalisme.

C. MODEL DAN PENGALAMAN PRAKSIS

Seperti halnya pendekatan pembangunan lainnya, sistem negara kesejahteraan tidaklah homogen dan statis. Ia beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban. Meski beresiko menyederhanakan keragaman, sedikitnya ada empat model negara kesejahteraan yang hingga kini masih beroperasi (lihat Stephens, 1997; Esping-Andersen, 1997; Spicker, 1995; Spicker, 2002; Suharto, 2006a):

1. Model Universal

Pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Model ini disebut *the Scandinavian Welfare States* yang diwakili oleh Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia. Sebagai contoh, negara kesejahteraan di Swedia sering dijadikan rujukan sebagai model ideal yang memberikan pelayanan sosial komprehensif kepada seluruh penduduknya. Negara kesejahteraan di Swedia sering dipandang sebagai model yang paling berkembang dan lebih maju daripada model di Inggris, AS dan Australia.

2. Model Korporasi atau *Work Merit Welfare States*

Seperti model pertama, jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. Model yang dianut oleh Jerman dan Austria ini sering disebut sebagai Model Bismarck, karena idenya pertama kali dikembangkan oleh Otto von Bismarck dari Jerman (lihat Kotak 5.1).

3. Model Residual

Model ini dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon yang meliputi AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar, diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*), seperti orang miskin, penganggur, penyandang disabilitas dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Ada tiga elemen yang menandai model ini di Inggris: (a) jaminan standar minimum, termasuk pendapatan minimum; (b) perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko; dan (c) pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini mirip model universal yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan hak warga negara dan memiliki cakupan yang luas. Namun, seperti yang dipraktikkan di Inggris, jumlah tanggungan dan pelayanan relatif lebih kecil dan berjangka pendek daripada model universal. Perlindungan sosial dan pelayanan sosial juga diberikan secara ketat, temporer dan efisien.

Kotak 5.2 memberi deskripsi singkat mengenai model residual di AS.

Kotak 5.1: Model Korporatis di Jerman

Model kesejahteraan negara di Jerman banyak disebut sebagai mengacu pada ide 'negara sosial' (*social state*) atau 'ekonomi pasar sosial' (*social market economy*) yang ditandai oleh tiga prinsip utama:

Pertama, pembangunan ekonomi merupakan cara terbaik untuk mencapai kesejahteraan. Pengeluaran publik untuk kesejahteraan harus kompatibel dan berhubungan secara langsung dengan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Struktur pelayanan sosial harus merefleksikan prioritas ini. Pelayanan yang diberikan harus berkaitan erat dengan posisi orang dalam pasar kerja dan pendapatannya. Orang yang tidak memiliki catatan pekerjaan umumnya tidak memperoleh jaminan sosial yang melindunginya dari resiko-resiko tertentu.

Kedua, ekonomi Jerman dan sistem kesejahteraan negara dikembangkan berdasarkan struktur korporasi. Prinsip ini dibangun oleh Bismarck berdasarkan asosiasi-asosiasi gotong royong dan serikat-serikat kerja yang kemudian menjadi landasan perlindungan sosial di kemudian hari. Asuransi sosial yang mencakup tunjangan kesehatan, beberapa perawatan sosial, dan sebagian besar pemeliharaan penghasilan dikelola oleh sebuah sistem pendanaan mandiri atau swa-kelola (*independent*).

Ketiga, menekankan pada prinsip saling melengkapi dan saling membantu. Pelayanan sosial harus di desentralisasi atau dikelola secara mandiri dan bahwa intervensi negara harus terbatas, dalam arti hanya menyentuh pelayanan sosial yang tidak dapat disediakan oleh lembaga mandiri tersebut. Pekerja yang memiliki gaji tinggi tidak dijangkau oleh sistem asuransi sosial, tetapi dibiarkan untuk mencari skema lain sesuai kebutuhannya.

Sumber: http://www.rgu.ac.uk/public_policy/introduction/wstate.htm
(diakses 20 Juli, 2006)

4. Model Minimal

Model ini umumnya diterapkan di gugus negara-negara Latin (seperti Spanyol, Italia, Chile, Brazil) dan Asia (antara lain Korea Selatan, Filipina, Srilanka, Indonesia). Model ini ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial dan minimal dan umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. Di lihat dari landasan konstitusional seperti UUD 1945, UU SJSN (Sistem Jaminan Sosial Nasional), dan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang masih kecil, maka Indonesia dapat dikategorikan sebagai penganut negara kesejahteraan model ini.

Kotak 5.2: Model Residual di AS

AS sering disebut sebagai negara yang menganut rejim kesejahteraan liberal, dalam arti mengacu pada prinsip individualisme, *lasses-faire*, residualisme, dan pandangan kemiskinan kultural yang cenderung '*blaming the victim*'. Diperkenalkannya konsep '*workfare*' atau '*welfare-to-work program*', dihapuskannya tunjangan sosial jangka panjang, dan pelayanan sosial kategori '*underclass*' adalah beberapa ciri model ini. Sejak tahun 1935, AS menerapkan AFDC (*Aids for Families with Dependent Children*) yang diberikan kepada keluarga tidak mampu, orang tua tunggal (misalnya *single mothers*) yang memiliki anak-anak yang masih tergantung. Jaminan sosial yang kini bernama TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*) ini mencakup antara lain tunjangan uang, kartu perawatan kesehatan, tunjangan makanan khusus bagi bayi dan ibu-ibu hamil, pelatihan vokasional, dan pelayanan keluarga berencana. Di AS tidak ada sistem kesejahteraan yang seragam. Federalisme mengharuskan banyak fungsi penting pemerintah di bidang bantuan sosial, perawatan sosial, dan berbagai skema kesehatan dikelola oleh pemerintah negara-negara bagian. Bahkan Minnesota dan Hawaii memiliki sistem kesehatan negara bagian tersendiri. Dibandingkan dengan negara-negara maju lainnya, pemerintah pusat di AS memiliki peranan yang relatif terbatas dalam bidang kesejahteraan. Sesungguhnya, AS lebih tepat disebut sebagai penganut model plural ketimbang liberal atau residual. Di beberapa negara bagian, saat ini ada pergeseran dari model residual ke model yang lebih universal. Misalnya, penyelenggaraan pendidikan negeri, asuransi sosial, dan tunjangan veteran yang menyediakan perawatan kesehatan bagi sekitar 40 juta orang. Selain itu, terdapat peranan sektor swasta dan korporasi yang luas dalam penyediaan pelayanan sosial. Model Negara kesejahteraan di AS bersifat kompleks dan mahal. Mungkin nama yang tepat untuk model di AS adalah 'altruisme sosial desentralisasi'.

Sumber: Suharto (2006b:10-11); <http://www.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/wstate.htm> (diakses 20 Juli, 2006)

D. GLOBALISASI DAN MITOS *THE END OF WELFARE STATE*

Perkembangan ekonomi global memiliki implikasi terhadap negara kesejahteraan. Batas dan kekuatan negara-bangsa semakin memudar, memencar kepada lokalitas, organisasi-organisasi independen, masyarakat madani, badan-badan supra nasional (seperti NAITA atau Uni Eropa), dan perusahaan-perusahaan multinasional. Mishra (2000) dalam bukunya *Globalization and Welfare State* menyatakan bahwa globalisasi telah membatasi kapasitas negara-bangsa dalam melakukan perlindungan sosial.

Lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) menjual kebijakan ekonomi dan sosial kepada negara-negara berkembang dan negara-negara Eropa Timur agar memperkecil pengeluaran pemerintah, memberikan pelayanan sosial yang selektif dan terbatas, serta menyerahkan jaminan sosial kepada pihak swasta. Konsekuensi logis dari kecenderungan global dan menguatnya ideologi neo-liberal ini adalah munculnya kritik terhadap sistem negara kesejahteraan yang dipandang tidak tepat lagi diterapkan sebagai pendekatan dalam pembangunan suatu negara. Bahkan, berkembang anggapan yang menyatakan bahwa negara kesejahteraan telah mati (*welfare state has gone away and died*). Padahal, sebagaimana dijelaskan di muka, sistem ini masih berdiri kokoh di negara-negara Skandinavia, Eropa Barat, AS, Australia, Selandia Baru dan di banyak negara lainnya.

Memang benar, seperti halnya kapitalisme dan faham lainnya, sistem negara kesejahteraan sedang mengalami reformulasi dan penyesuaian sejalan dengan tuntutan perubahan. Tetapi salah besar jika menganggap bahwa negara kesejahteraan telah memenuhi akhir sejarahnya. Di Australia, misalnya, sistem ini berdiri tegak dan bahkan semakin menguat. Seperti dilaporkan Bessant et al (2006), proporsi dolar yang diperoleh dan dikeluarkan oleh pemerintah Australia adalah untuk kebijakan sosial. "*In their role as a source both of income support and welfare services in the twenty-first century, governments are now more important than at any point in the twentieth century,*" demikian kata Bessant dkk (2006: 11). Tabel 5.1 memperlihatkan bahwa pengeluaran pemerintah untuk jaminan sosial dan bantuan kesejahteraan cenderung meningkat dari tahun ke

tahun. Berdasarkan data ini Bessant et al (2006: 11) menyimpulkan: "*In short, and using these expenditure figures, the Australian 'welfare state' is proving quite strong.*"

Tabel 5.1
Anggaran Australia untuk Jaminan Sosial/Bantuan Kesejahteraan
(Prosentase terhadap GDP), 1965-2004

Tahun	% terhadap GDP
1965	3.2
1980	6.0
1990	5.7
1999	6.5
2004	6.9

Sumber: Bessant et al (2006: 11)

E. PEMBANGUNAN EKONOMI DAN KEBIJAKAN SOSIAL

Pembangunan ekonomi sangat penting bagi kesejahteraan. Secara global dan khususnya di negara-negara industri maju, pertumbuhan ekonomi telah memperkuat integrasi dan solidaritas sosial, serta memperluas kemampuan dan akses orang terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan perlindungan sosial. Faktanya, dalam 30-40 tahun terakhir telah terjadi peningkatan standar hidup manusia secara spektakuler: usia harapan hidup semakin panjang, kematian ibu dan bayi semakin menurun, kemampuan membaca dan angka partisipasi sekolah juga semakin membaik. Namun demikian, di banyak negara berkembang, globalisasi dan ekonomi pasar bebas telah memperlebar kesenjangan, menimbulkan kerusakan lingkungan, menggerus budaya dan bahasa lokal, serta memperparah kemiskinan. Seperti dinyatakan Haque (Suharto, 2006a: 48):

Compared to the socioeconomic situation under the statist governments during the 1960s and 1970s under the pro-market regimes of the 1980s and 1990s the condition of poverty has worsened in many African and Latin American Countries in terms of an increase in the number of people in poverty, and a decline in economic growth rate, per capita income, and living standards.

Kebijakan privatisasi, pasar bebas dan 'penyesuaian struktural' (*structural adjustment*) yang ditekankan lembaga-lembaga internasional

telah mendorong negara-negara berkembang ke dalam situasi dimana populasi miskin mereka hidup tanpa perlindungan. Meskipun pertumbuhan ekonomi penting, tetapi ia tidak secara otomatis melindungi rakyat dari berbagai resiko yang mengancamnya. Oleh karena itu, beberapa negara berkembang mulai menerapkan kebijakan sosial yang menyangkut pengorganisasian skema-skema jaminan sosial, meskipun masih terbatas dan dikaitkan dengan status dan kategori pekerja di sektor formal. Di beberapa negara, jaminan sosial masih menjangkau sedikit orang. Tetapi, beberapa negara lainnya tengah menunjukkan perkembangan yang menggembirakan.

Kecenderungan ini setidaknya menggugurkan anggapan bahwa hanya negara-negara yang memiliki kekuatan ekonomi yang tinggi saja yang mampu melakukan pembangunan sosial. Dengan menghubungkan antara GDP dan pengeluaran sosial (*social expenditure*) pemerintah, studi Suharto (2006a) di negara maju dan berkembang menunjukkan bahwa negara yang memiliki GDP tinggi belum tentu memiliki prosentase pengeluaran sosial yang tinggi pula. Dengan kata lain, tinggi atau rendahnya pembangunan sosial di suatu negara tidak selalu ditentukan oleh kemampuan ekonomi negara yang bersangkutan.

Spektrum mengenai hubungan antar pembangunan ekonomi (PE) dan pembangunan sosial (PS) dapat dilihat dari adanya empat kategori negara (Suharto, 2006a: 26) (lihat Gambar 5.1). Selain model ini bisa dipergunakan untuk melihat tingkat penerapan sistem negara kesejahteraan pada tataran negara-bangsa, model ini bisa pula diterapkan untuk melihat spectrum pembangunan kesejahteraan sosial di daerah. Misalnya, dengan melihat hubungan antara PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan pengeluaran sosial di setiap provinsi atau kabupaten di Indonesia. Maka, model ini juga akan menghasilkan empat kategori daerah, yakni Daerah Sejahtera, Daerah Baik Hati, Daerah Pelit dan Daerah Lemah.

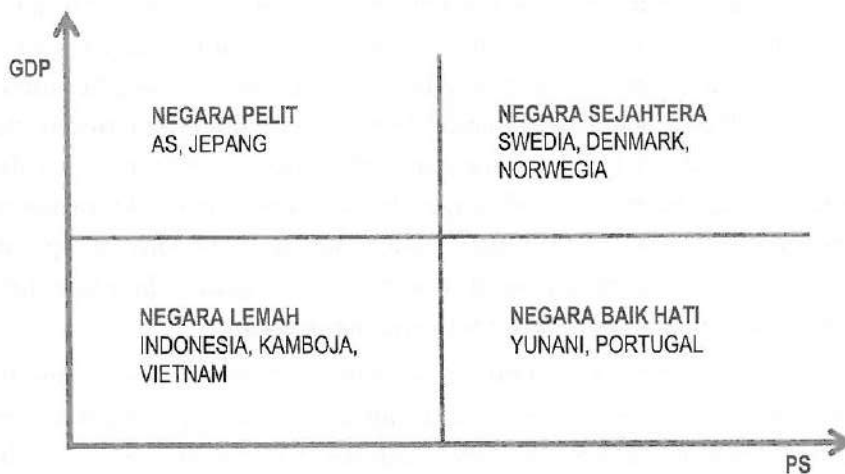
1. Negara Sejahtera

Menunjuk pada negara yang memiliki GDP tinggi dan pengeluaran sosial yang tinggi pula. Status ini diduduki oleh negara-negara Skandinavia dan Eropa Barat yang menerapkan model negara kesejahteraan universal dan korporasi. Swedia, Denmark, dan Norwegia, misalnya, masing-masing memiliki GDP (PE) sebesar US\$26.625; US\$ 2 5.1

50; dan US\$24.924. Pengeluaran sosial (PS) mereka juga ternyata sangat tinggi, yakni masing-masing sebesar 33,1%; 27,8%; dan 28,7% dari jumlah total pengeluaran pemerintahnya. Jerman (PE US\$23.536-PS US\$23,5%) dan Austria (PE US\$20.391-PS 24,5%) juga termasuk kategori ini.

2. Negara Baik Hati atau Negara Dermawan

Negara-negara yang termasuk kategori negara dermawan memiliki PE yang relatif rendah. Namun, keadaan ini tidak menghambat mereka dalam melakukan investasi sosial. Sehingga PS di negara-negara ini relatif tinggi. Yunani dan Portugal memiliki GDP sebesar US\$6.505 dan US\$6.085. Belanja sosial dua negara ini adalah sebesar 20,9% dan 15,3%.



Gambar 5.1: Kategori Negara berdasarkan GDP dan Pengeluaran Sosial (PS)

Sumber: (Suharto, 2006a:26)

3. Negara Pelit

Negara ini memiliki PE yang tinggi. Namun, PS nya relatif rendah. Sebagai contoh, AS dan Jepang termasuk kategori ini. Secara berturut-turut, dua negara ini memiliki GDP sebesar US\$21.449 dan US\$23.801. Prosentase PS negara-negara ini relatif kecil dan lebih rendah daripada PS Yunani dan Portugal, meskipun dua negara ini memiliki GDP yang lebih rendah. AS dan Jepang masing-masing memiliki PS sebesar 14,6% dan 11,6%.

4. Negara Lemah

Kategori ini ditandai oleh PE dan PS yang rendah. Indonesia, Kamboja, Laos dan Viet Nam adalah contoh negara lemah. Mereka memiliki GDP di bawah US\$5.000. Anggaran negara untuk pembangunan sosial di negara-negara ini masih di bawah 5% dari pengeluaran total pemerintahnya.

F. KEMISKINAN DI NEGARA BERKEMBANG

Problema utama di negara berkembang adalah kemiskinan. Bank Dunia mencatat bahwa setengah dari populasi dunia hidup dengan pendapatan di bawah US\$2 per hari. Bagi Amartya Sen, kemiskinan bukan saja dikarenakan tidak adanya sumber-sumber, melainkan karena tidak adanya hak (*entitlement*) atas sumber-sumber itu. Kelaparan terjadi seringkali bukan karena tidak cukupnya makanan di wilayah itu, melainkan karena orang miskin tidak memiliki hak atau tidak diperbolehkan memakan makanan yang ada di sana.

Pertanyaannya: apakah sistem negara kesejahteraan dapat menghilangkan kemiskinan? Mengapa di negara yang menerapkan *welfare state* masih ditemukan adanya orang miskin? Kemiskinan tidak dapat dihapuskan hanya dengan perlindungan sosial. Selain itu, sebagaimana pernyataan Spicker (2002:6) di awal tulisan, sistem negara kesejahteraan tidak dirancang untuk orang miskin. Melainkan, sistem ini dibuat untuk mencegah orang menjadi miskin. Di Inggris, sebagai ilustrasi, *the Poor Law* sebuah sistem yang digantikan *welfare state*, dirancang untuk orang miskin. Program dan pelayanan yang hanya diberikan kepada orang miskin tidak akan dapat mencegah kemiskinan. Karena orang harus miskin terlebih dahulu agar dapat menerima program dan pelayanan ini.

Sering kita dengar kritikan atau sindiran bahwa di negara yang menerapkan *welfare state*, banyak orang yang menerima tunjangan kesejahteraan memiliki antena parabola dan Televisi, seakan-akan ini merupakan sebuah kesalahan besar. Persoalannya: apakah mereka harus dipaksa untuk menjual antena parabola dan TV dahulu sebelum mereka menerima tunjangan kesejahteraan? Pendekatan seperti ini selain menimbulkan stigma, juga tidak akan efektif karena dapat menciptakan

jebakan kemiskinan (*poverty trap*). Orang seakan akan dipaksa untuk miskin (terlebih dahulu) jika akan menerima pelayanan kesejahteraan. Kemudian, jika mereka ingin terus menerima pelayanan, mereka harus 'tetap' dalam kemiskinan. Sistem negara kesejahteraan tentunya harus mampu membantu mencegah kemiskinan. Perlindungan sosial harus berarti bahwa orang secara material tidaklah kekurangan atau mengalami kelaparan. Perlindungan sosial harus dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar. Namun, negara-negara yang menerapkan *welfare state*, terutama dengan model residual, tidak memiliki sistem perlindungan sosial yang adekuat. Di AS dan Inggris, misalnya, jaminan sosial sangat dibatasi dan jaringan pelayanan sosial masih menyisakan 'bolong-bolong' yang menganga lebar. Jika ada kritik terhadap sistem *welfare state* di negara ini, kritik itu tidak diarahkan agar program-program kesejahteraan dipangkas dan dicitukan. Mestinya, kritik diarahkan bahwa negara-negara ini belum cukup melaksanakan *welfare state* seperti yang seharusnya (Spicker, 2002).

G. PELAJARAN YANG BISA DIPETIK

Negara kesejahteraan atau *welfare state*, baik sebagai konsep maupun model pembangunan kesejahteraan, memiliki wajah yang beragam. Ia tidak vakum, melainkan dinamis mengikuti denyut perubahan dan tuntutan masyarakat di negara yang bersangkutan. Negara kesejahteraan tidaklah mati sebagaimana dimitoskan banyak orang. Ia juga tidak hanya milik negara-negara maju secara ekonomi. Dengan *political will*, komitmen dan visi yang jelas mengenai investasi sosial dan manusia, negara-negara berkembang mampu menjalankan pendekatan pembangunan kesejahteraan sosial ini.

Indonesia bisa mengkaji beragam model negara kesejahteraan dan menyesuakannya dengan kemampuan dan keperluan. Sejalan dengan menguatnya embusan demokrasi dan otonomi di daerah, sistem negara kesejahteraan juga tidak harus terpusat di Jakarta dan hanya melibatkan negara. Seperti model di AS, misalnya, kita bisa membangun model 'negara kesejahteraan desentralisasi' yang diterapkan secara beragam pada level provinsi dan bahkan kabupaten. Kata 'negara' pada 'negara kesejahteraan' tidak berarti bahwa sistem ini hanya melibatkan negara saja. Sebagaimana dipraktekkan di banyak negara, sistem ini juga

melibatkan *civil society*, organisasi-organisasi sukarela dan perusahaan swasta.

Dengan konsep *welfare pluralism* seperti ini, jenis-jenis pelayanan dan bahkan sistem pengorganisasiannya bisa dilakukan secara terdesentralisasi sesuai dengan karakteristik dan keperluan masyarakat setempat. Yang terpenting, *framework* dan substansi dari pendekatan itu tetap sejalan dengan ruh negara kesejahteraan yang menekankan pentingnya perlindungan sosial sebagai hak warga negara. Dalam konteks ini, barangkali terjemahan "*welfare state*" perlu sedikit disesuaikan. Misalnya, menjadi kebijakan kesejahteraan (*welfare policy*) Soalnya, ada kecenderungan beberapa kelompok masyarakat seringkali merasa "ogah" dan bahkan "bermusuhan" begitu mendengar ada peristilahan yang menggunakan kata "negara". Kemiskinan tidak dapat dihapuskan hanya dengan perlindungan sosial. Karenanya, perlindungan sosial harus terintegrasi dengan strategi penanggulangan kemiskinan lainnya. Penerapan negara kesejahteraan juga tidak bisa hanya dilakukan oleh satu kementerian saja, misalnya Kementerian Sosial, melainkan harus dilakukan secara sinergis sedikitnya oleh Kementerian Sosial, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan dan Pendidikan Tinggi, kementerian Kesehatan, termasuk Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Karena negara kesejahteraan juga memerlukan sumber-sumber pendanaan yang memadai, maka harus koordinasi dan terpadu antara Menko PMK dan Menko Perekonomian yang di dalamnya terdiri dari beberapa departemen yang mengatur persoalan keuangan dan perpajakan. Meskipun secara konseptual pendekatan negara kesejahteraan tidak difokuskan untuk menangani kemiskinan. Sejatinya ia tetap memiliki pengaruh terhadap pengurangan kemiskinan. Hanya saja, jika proyek-proyek *community development*, misalnya, cenderung lebih berdurasi pendek dan cakupannya terbatas, program-program negara kesejahteraan lebih bermatra holistik, preventif, melembaga dan berkelanjutan. Karena, menurut pendekatan negara kesejahteraan, cara yang terbaik untuk membantu orang miskin tidaklah dengan mentargetkan program-programnya hanya pada orang miskin saja. Dengan begitu, program dapat menjamin bahwa terdapat kerangka umum pengelolaan dan pendistribusian sumber-sumber, pelayanan-

pelayanan dan kesempatan-kesempatan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan orang dan dapat dijangkau oleh setiap orang. Dengan kata lain, dalam mengatasi kemiskinan, sistem negara kesejahteraan tidak hanya berupaya memberi bantuan pada orang miskin. Melainkan memberikan perlindungan sosial bagi semua orang agar terhindar dari kemiskinan. Perspektif seperti inilah yang sesungguhnya ingin digelorakan oleh sistem negara kesejahteraan, dan ini sering kita lupakan.

BAB VI

KEBIJAKAN SOSIAL DAN MASALAH SOSIAL

Kebijakan sosial sangat berkaitan erat dengan masalah sosial. Sebagaimana dijelaskan pada Bagian 1 dan 2, kebijakan sosial pada hakikatnya merupakan respon terhadap masalah sosial yang dilakukan melalui pemberian berbagai program pelayanan sosial. Para sosiolog biasanya memandang masalah sosial sebagai situasi tertentu yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang dianut sebagian besar orang dan mereka setuju bahwa tindakan harus dilakukan untuk mengubah situasi. Para pekerja sosial seringkali mendefinisikan masalah sosial sebagai terganggunya keberfungsian sosial individu, kelompok atau komunitas sehingga mempengaruhi kemampuan mereka dalam memenuhi kebutuhan, merealisasikan nilai-nilai yang dianutnya, serta menjalankan peranan-peranannya di masyarakat.

A. DIMENSI MASALAH SOSIAL

Masalah sosial bisa juga diartikan sebagai sebuah kondisi yang dipandang oleh sejumlah orang dalam masyarakat sebagai sesuatu yang tidak diharapkan. Kemiskinan, pengangguran, penyebaran HIV/AIDS, perceraian, kenakalan remaja dianggap contoh masalah sosial karena merupakan kondisi atau keadaan yang tidak diinginkan oleh hampir semua orang. Masalah sosial tertentu mungkin hanya dipandang sebagai masalah atau kondisi yang tidak menyenangkan oleh sebagian orang saja. Remaja yang memainkan musik *rock* atau *metal* yang memekakkan telinga di sebuah alun-alun mungkin tidak memandang "kegaduhan" tersebut sebagai sebuah masalah. Tetapi, orang-orang lainnya mungkin

berpendapat bahwa musik rock sebagai sebuah masalah sosial. Para perokok tentu saja tidak akan memandang kebiasaan merokok sebagai masalah sosial. Tetapi, bagi mereka yang tidak merokok, kebiasaan merokok merupakan masalah sosial karena dipandang membahayakan kesehatan baik bagi perokok aktif maupun perokok pasif.

Sebuah fenomena dikatakan sebuah masalah sosial biasanya karena menjadi perhatian publik. Peran media massa di sini sangat penting. Karena media massa seperti koran, televisi atau radio merupakan sarana komunikasi yang bisa menjadi ukuran apakah fenomena itu menjadi perhatian publik atau tidak. Kriminalitas, kekerasan dalam rumah tangga, perlakuan salah terhadap anak (*child abuse*), penyalahgunaan obat-obat terlarang, kerusakan lingkungan, polusi, kelangkaan air bersih, persebaran flu burung, HIV/AIDS, busung lapar adalah beberapa contoh masalah sosial karena sering disiarkan atau dipublikasikan oleh media massa. Menurut Jenssen, secara luas masalah dapat didefinisikan sebagai perbedaan antara harapan dan kenyataan atau sebagai kesenjangan antara situasi yang ada dengan situasi yang seharusnya (Suharto, 1997).

Horton dan Leslie menyatakan bahwa masalah sosial adalah suatu kondisi yang dirasakan banyak orang tidak menyenangkan serta menuntut pemecahan melalui aksi sosial secara kolektif (Suharto, 1997). Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa masalah sosial memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Kondisi Yang Dirasakan Banyak Orang

Suatu masalah baru dapat dikatakan sebagai masalah sosial apabila kondisinya dirasakan oleh banyak orang. Namun demikian, tidak ada batasan mengenai berapa jumlah orang yang harus merasakan masalah tersebut. Jika suatu masalah mendapat perhatian dan menjadi pembicaraan lebih dari satu orang, masalah tersebut adalah masalah sosial. Peran media massa sangat menentukan apakah masalah tertentu menjadi pembicaraan khalayak umum. Jika sejumlah artikel atau berita yang membahas suatu masalah muncul di media massa, masalah tersebut akan segera menarik perhatian orang. Kasus kriminalitas akhir-akhir ini sangat ramai diberitakan di koran maupun televisi. Kriminalitas adalah masalah sosial.

2. Kondisi Yang Dinilai Tidak Menyenangkan

Menurut faham hedonisme, orang cenderung mengulang sesuatu yang menyenangkan dan menghindari sesuatu yang tidak menyenangkan. Orang senantiasa menghindari masalah, karena masalah selalu tidak menyenangkan. Penilaian masyarakat sangat penting dalam menentukan suatu kondisi sebagai masalah sosial. Suatu kondisi dapat dianggap sebagai masalah sosial oleh masyarakat tertentu tetapi tidak oleh masyarakat lainnya. Ukuran 'baik' atau 'buruk' sangat bergantung pada nilai atau norma yang dianut masyarakat. Penggunaan narkotika, minuman keras, homoseksual, bahkan bunuh diri adalah masalah sosial, apabila nilai atau norma masyarakat menganggapnya sesuatu yang buruk atau bertentangan dengan aturan-aturan umum. Tetapi pada masyarakat yang memandang penggunaan minuman keras, misalnya, sebagai sesuatu yang 'wajar' dan 'biasa', penggunaan *whisky*, *Johnny walker* atau *champagne* bukanlah masalah sosial, meskipun dilakukan banyak orang.

3. Kondisi Yang Menuntut Pemecahan

Suatu kondisi yang tidak menyenangkan senantiasa menuntut pemecahan. Bila seseorang merasa lapar, akan segera dicarinya rumah makan. Bila sakit kepala, ia akan segera pergi ke dokter atau membeli obat sakit kepala. Umumnya, suatu kondisi dianggap perlu dipecahkan jika masyarakat merasa bahwa kondisi tersebut memang dapat dipecahkan. Pada waktu lalu, masalah kemiskinan tidak dikategorikan sebagai masalah sosial, karena waktu itu masyarakat menganggap kemiskinan sebagai sesuatu yang alamiah dan masyarakat belum memiliki kemampuan untuk memecahkannya. Sekarang, setelah masyarakat memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk menanggulangi kemiskinan, kemiskinan ramai diperbincangkan dan diseminarkan untuk dicarikan jalan pemecahannya, karena dianggap masalah sosial.

4. Pemecahan Tersebut Harus Dilakukan Melalui Aksi Sosial Secara Kolektif

Masalah sosial berbeda dengan masalah individual. Masalah individual dapat diatasi secara perseorangan atau satu per satu. Tetapi, masalah sosial hanya dapat diatasi melalui rekayasa sosial (*social engineering*) seperti aksi sosial, kebijakan sosial atau perencanaan sosial, karena penyebab dan akibatnya bersifat multidimensional dan menyangkut banyak orang. Masalah kemiskinan, misalnya, tidak bisa

dipecahkan hanya dengan memberi bantuan uang atau barang kepada satu atau dua orang atau beberapa orang saja tanpa mengaitkannya dengan situasi sosial yang lebih luas.

B. KEMISKINAN

Kemiskinan adalah salah satu masalah sosial yang sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial. Sejarah munculnya kebijakan sosial tidak dapat dipisahkan dari hadirnya persoalan kemiskinan di masyarakat. Kemiskinan adalah masalah sosial yang paling dikenal orang. Bahkan banyak yang mengatakan bahwa kemiskinan adalah akar dari masalah sosial. Kemiskinan mempengaruhi masalah sosial lainnya. Begitu pula sebaliknya. Berbagai cara telah dilakukan untuk mengatasi kemiskinan dengan menghabiskan dana sangat besar. Menteri Keuangan pada Januari tahun 2019 menjelaskan adanya peningkatan jumlah besaran anggaran belanja pemerintah untuk perlindungan sosial. pada tahun 2014 berjumlah 120.03 triliun, tahun 2015 berjumlah 140 triliun, tahun 2016 berjumlah 137.7 triliun, tahun 2017 berjumlah 148.9 triliun, tahun 2018 berjumlah 161.5 triliun dan pada tahun 2019 berjumlah 200.8 triliun.

Distrusi tentang kemiskinan juga terus dilakukan dan diseminarkan di hotel-hotel berbintang. Tidak sedikit konsultan, manajer program dan pekerja-pekerja sosial yang terlibat dalam penanggulangan kemiskinan malah berlimpah kekayaan. Kemiskinan adalah tragedi sekaligus 'bisnis' kemanusiaan yang berkilauan. Berbagai studi mengenai kemiskinan telah banyak dilakukan. Namun, hingga saat ini kesepakatan tentang bagaimana mengartikan kemiskinan masih belum dicapai. Terdapat dua pendekatan yang digunakan untuk mengartikan kemiskinan, pendekatan absolut dari pendekatan relatif (Zastrow, 2000a; Zastrow, 2000b; Suharto, 2006b).

1. Kemiskinan Absolut

Menurut pendekatan absolut, peran sejumlah barang dan jasa sangat penting dalam menentukan kesejahteraan individu atau keluarga. Definisi kemiskinan didasarkan pada cukup tidaknya jumlah uang yang diperoleh. Dengan begitu, total pendapatan per bulan atau per tahun biasanya digunakan sebagai indikator garis kemiskinan. Berdasarkan garis kemiskinan ini, orang miskin kemudian didefinisikan sebagai

mereka yang tidak memiliki pendapatan untuk memenuhi sejumlah minimum kebutuhan hidup, yakni sejumlah asupan kalori yang diperlukan setiap orang untuk mampu bertahan hidup (misalnya, 2.100 kalori) yang kemudian dikonversikan ke dalam sejumlah uang. Garis kemiskinan biasanya dibedakan antara perdesaan dan perkotaan serta disesuaikan setiap tahun dengan tingkat inflasi. Secara umum, garis kemiskinan pada tahun 2007 di Indonesia adalah sekitar Rp.150.000 per kapita per bulan (dibulatkan untuk daerah perkotaan dan perdesaan). Sedangkan garis kemiskinan yang dipergunakan Bank Dunia adalah sebesar \$2 per orang per hari. Jika \$1 Amerika disetarakan dengan Rp.9.000, maka garis kemiskinannya adalah sekitar Rp.540.000 per orang per bulan.

Isu penting dari pendekatan absolut adalah belum jelasnya makna kebutuhan 'minimum'. Selain itu, kelemahan pendekatan absolut adalah mengabaikan kenyataan bahwa kelompok miskin tidak selalu berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan dasar saja, tapi juga tentang bagaimana hubungan mereka dengan kelompok yang tidak miskin. Ini menunjukkan bahwa kemiskinan bersifat relatif, tergantung pada ruang dan waktu.

2. Kemiskinan Relatif

Berbeda dengan pendekatan absolut, pendekatan relatif menekankan bahwa seseorang dikatakan sebagai miskin bila pendapatannya berada di bawah pendapatan rata-rata masyarakat. Contohnya, mereka yang berpendapatan seperlima (atau sepersepuluh atau seperempat puluh) di bawah penduduk lain dianggap sebagai kelompok miskin. Pendekatan ini cenderung menghindari konsep kebutuhan absolut, karena memberikan penekanan pada perbedaan pendapatan. Menurut pendekatan ini, kemiskinan disebabkan karena adanya perbedaan-pendapatan antara kelompok satu dengan kelompok lainnya atau antara suatu waktu dengan waktu lainnya.

Sebagai contoh, penduduk Indonesia yang saat ini dianggap sebagai kelompok miskin, mungkin tidak akan dicap miskin bila dibandingkan dengan kehidupan masyarakat di Ethiopia dan negara miskin di Afrika atau dibandingkan kehidupan masyarakat pada tahun 1900. Artinya, kondisi kemiskinan tergantung pada kondisi suatu masyarakat. Seseorang dapat dianggap miskin atau kaya, tergantung

pada lokasi lingkungan sekitar mereka. Misalnya, bila didasarkan pada jumlah pendapatan dan kekayaannya, kelompok miskin di Selandia Baru mungkin akan dikategorikan sebagai kelompok kaya di Bangladesh, Srilanka atau negara miskin lainnya. Kemiskinan juga tergantung pada waktu. Pada tahun 1900-an, tidak seorang pun merasa miskin hanya karena mereka tidak memperoleh suplai listrik atau memiliki televisi. Ini berbeda dengan kondisi sekarang. Keluarga yang tidak dapat menikmati listrik dan memiliki TV dianggap sebagai kelompok miskin.

Kelemahan dari pendekatan relatif adalah ketidakmampuannya menjelaskan tentang bagaimana buruknya atau bagaimana baiknya kondisi orang-orang yang hidup di lingkungan dengan tingkat pendapatan yang rendah. Mendefinisikan kemiskinan bukanlah sekadar hanya ingin mengetahui tentang berapa jumlah rakyat miskin, namun juga tentang bagaimana menderitanya kondisi kehidupan mereka. Berbeda dengan pendekatan absolut, pendekatan relatif tidak mampu menjelaskan fenomena ini. Karena pendekatan absolut menggunakan garis kemiskinan yang terstandar, misalnya \$2 per hari per kapita, maka kita dapat mengetahui seberapa parah kehidupan orang miskin di suatu wilayah. Karena kita dapat memperkirakan bahwa orang miskin di Gunung Kidul atau New York pendapatannya kurang dari Rp.18.000 per hari, kita bisa membayangkan kehidupan mereka yang hanya mampu memenuhi kebutuhan hidupnya di bawah garis kemiskinan.

C. PENYEBAB KEMISKINAN

Ada beberapa kemungkinan, diantaranya tingkat pengangguran yang tinggi, tingkat kesehatan fisik yang memprihatinkan, keterbatasan fisik atau mengalami kecacatan, masalah-masalah yang berkaitan dengan kondisi emosi, keterlambatan perkembangan mental, biaya kesehatan yang sangat tinggi, ketergantungan alkohol, kecanduan pada obat-obatan, keluarga dengan jumlah anggota yang besar, rendahnya tingkat pendidikan, ketidaksesuaian pekerjaan karena otomatisasi, kurangnya keahlian untuk bekerja, perempuan yang menjadi kepala keluarga dengan anak-anak yang masih kecil, tidak adanya pendapatan tambahan bagi mereka yang berpendapatan tetap, diskriminasi rasial, mendapat label 'eks-napi' atau 'gila,' hidup dalam lingkungan yang sulit memperoleh

pekerjaan, perceraian, desersi, atau kematian pasangan, perjudian, masalah anggaran dan kesalahan dalam mengatur pengeluaran, diskriminasi seksual, korban kejahatan, pemegang prinsip anti-bekerja, menganggur, pekerjaan dengan upah rendah, dan usia tua.

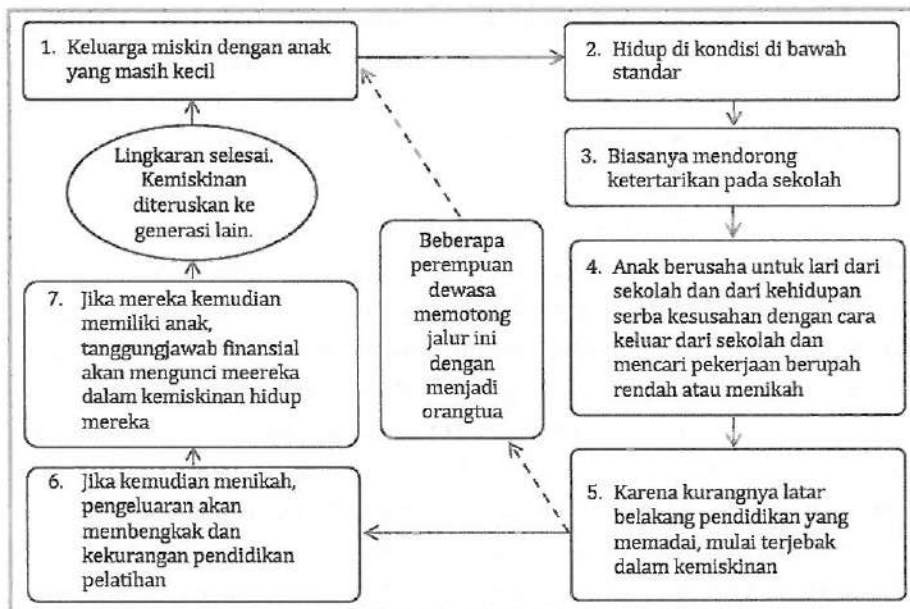
Daftar ini masih bisa diperpanjang lagi. Artinya, penyebab kemiskinan sangatlah banyak dan karenanya dibutuhkan serangkaian kebijakan dan program sosial untuk mengurangi penyebab kemiskinan. Kemiskinan berkaitan dengan hampir seluruh masalah sosial, seperti masalah-masalah yang berhubungan dengan kondisi emosi seseorang, ketergantungan alkohol, pengangguran, diskriminasi rasial dan seksual, masalah kesehatan, kejahatan, serta keterlambatan perkembangan mental. Keterkaitan antara kemiskinan dengan masalah sosial ini sangatlah rumit. Masalah sosial bisa menjadi penyebab kemiskinan. Namun pada beberapa kasus, justru kemiskinan yang menjadi penyebab munculnya masalah sosial tersebut (seperti masalah emosional, ketergantungan pada alkohol serta pengangguran). Kemiskinan memperburuk dampak setiap masalah-masalah sosial tersebut.

D. TEORI KEMISKINAN

Secara konseptual, ada beberapa teori yang dapat menjelaskan sebab-sebab terjadinya kemiskinan: perspektif budaya kemiskinan, yakni perspektif fungsionalis, perspektif konflik, dan perspektif interaksionis (Zastrow, 200a; Zastrow, 200b; Suharto, 2006b).

1. Teori Budaya Kemiskinan

Pada beberapa kasus, kemiskinan diturunkan dari satu generasi ke generasi lainnya dalam lingkaran kemiskinan (lihat Gambar 6.1). Mengapa? Beberapa tokoh menjelaskan hal tersebut dapat terjadi karena adanya 'budaya kemiskinan'. Oscar Lewis, seorang antropolog, adalah salah satu tokoh yang melakukan studi dan mengembangkan teori kemiskinan budaya ini. Lewis meneliti kondisi lingkungan miskin di berbagai belahan dunia dan berhasil menyimpulkan bahwa kelompok miskin menjadi miskin karena gaya hidup mereka dipengaruhi oleh budaya tertentu.



Gambar 6.1: Lingkaran Kemiskinan

Sumber: Zastrow (Z000b:241)

Budaya kemiskinan berkembang di masyarakat kapitalistik setelah periode keterpurukan ekonomi yang cukup lama. Keterpurukan ini antara lain disebabkan oleh tingginya tingkat pengangguran akibat kurangnya keahlian kerja serta rendahnya upah yang diterima pekerja kala itu. Kondisi ini menciptakan perkembangan tingkah laku dan nilai yang penuh keputusasaan. Menurut Lewis, individu yang dibesarkan dalam budaya kemiskinan memiliki keyakinan yang kuat bahwa segala sesuatu telah ditakdirkan (*fatalisme*). Mereka menjadi tergantung, merasa lebih rendah dari yang lain serta enggan untuk memperbaiki kondisi mereka sendiri. Mereka cenderung berorientasi pada masa kini tanpa memperhatikan rencana masa depan, serta bertoleransi tinggi pada segala jenis penyakit fisik.

Sekali budaya kemiskinan berkembang, sangat sulit untuk dihentikan. Kurangnya tingkat kesempatan kerja sudah hilang. Budaya kemiskinan seperti malas sulit hilang. Norma-norma, tingkah laku serta ekspektasi budaya ini membatasi kesempatan dan mencegah jalan keluar atas permasalahan yang dihadapi. Alasan utama kelompok miskin

terjebak dalam budaya ini adalah karena mereka terisolasi secara sosial. Mereka memiliki hubungan yang sangat terbatas dengan kelompok lain di luar budaya mereka serta 'memusuhi' pelayanan sosial dan institusi pendidikan yang mungkin dapat membantu mereka untuk keluar dari kemiskinan. Mereka menolak berhubungan dengan institusi semacam itu karena mereka menganggap institusi tadi sebagai milik kelas dominan dan penguasa. Selain itu, karena kondisi keuangan mereka yang memperhatikan serta kemampuan berorganisasi dan berpolitik yang rendah, menyebabkan mereka tidak memiliki kesempatan untuk melakukan tindakan kolektif untuk menyelesaikan masalah mereka.

Teori budaya kemiskinan sangat kontroversial dan mendapat kritikan dari berbagai pihak. Eleanor Leacock beranggapan bahwa budaya kemiskinan bukan penyebab melainkan akibat dari kemiskinan yang terjadi terus menerus (Zastrow, 2000b). Di antara orang miskin mungkin saja ditemukan sikap malas dan enggan menabung. Tetapi kedua sikap itu bukanlah penyebab mereka miskin, melainkan akibat dari kemiskinan. Karena miskin mereka tampak malas dan tentu saja tidak suka menabung, bukan sebaliknya. William Ryan bahkan mengkritik secara lebih keras lagi (Zastrow, 2000b). Menurut Ryan, teori budaya kemiskinan hanya merupakan bentuk klasik konsep 'menyalahkan korban' (*blaming the victim*). Menurutnya, menyalahkan kelompok miskin merupakan alasan yang paling mudah dilakukan untuk menghindari kewajiban membuat program dan kebijakan yang dibutuhkan guna menghilangkan kemiskinan. Ryan secara tegas menyatakan bahwa yang patut disalahkan adalah sistem sosial yang memberikan kesempatan bagi munculnya kemiskinan.

Terdapat banyak faktor mengapa seseorang bisa menjadi miskin. Faktor eksternal yang bersifat struktural antara lain tingginya tingkat pengangguran, diskriminasi rasial, otomatisasi dalam pekerjaan, kurangnya program pelatihan dalam pekerjaan, diskriminasi seksual, pengurangan program anti kemiskinan, serta inflasi. Sedangkan faktor internal misalnya ketidakstabilan fisik dan mental, ketergantungan pada alkohol, keahlian dalam pekerjaan yang sudah ketinggalan jaman, dikeluarkan dari sekolah, serta kurang ketertarikan untuk mencari pekerjaan.

2. Teori Fungsionalis

Teori fungsionalis memandang kemiskinan sebagai akibat dari ketidakberfungsian ekonomi. Perkembangan industrialisasi telah menghancurkan sistem ekonomi. Contohnya, kelompok yang tidak memiliki keahlian kerja dipaksa untuk melakukan pekerjaan kasar dengan upah rendah. Ketika tenaga manusia telah digantikan oleh mesin dan teknologi, mereka ditinggalkan tanpa pekerjaan, tanpa uang atau keahlian. Perkembangan teknologi industri juga membuat beberapa produk menjadi ketinggalan jaman, seperti mesin uap, botol, susu, serta kereta kuda. Lapangan pekerjaan bagi ahli memperbaiki mesin ketik semakin sedikit. Telepon operator semakin tergantikan oleh penjawab telepon otomatis. Ini menyebabkan pekerja kehilangan pekerjaannya.

Teori ini juga mencatat bahwa sistem kesejahteraan yang ditujukan untuk menyelesaikan masalah kemiskinan memiliki beberapa efek sampingan. Sebagai contoh, pada masa lalu di beberapa negara bagian AS, ibu dengan anak-anaknya yang masih kecil berhak menerima bantuan publik hanya jika ayahnya tidak berada di rumah. Kondisi ini menyebabkan para ayah yang tidak memiliki pekerjaan terpaksa menelantarkan keluarganya agar anak-anaknya dapat memperoleh makanan dan tempat berlindung. Masalah lain yang muncul adalah kurangnya sistem informasi yang gagal menginformasikan kelompok miskin tentang hak mereka. Pelatihan serta program pendidikan terkadang melatih masyarakat di posisi yang sesungguhnya tidak dibutuhkan.

Menurut para penganut fungsionalis, cara terbaik untuk menyelesaikan masalah kemiskinan adalah dengan melakukan penyesuaian untuk memperbaiki ketidakberfungsian tersebut. Selama ini kelompok miskin hanya menikmati sedikit hasil dari pertumbuhan ekonomi serta tidak memperoleh penghargaan sosial dari masyarakat karena status mereka yang berada di lapisan paling bawah dalam stratifikasi sosial.

3. Teori Konflik

Teori ini memandang bahwa masyarakat modern memiliki begitu banyak kemakmuran. Karenanya, kemiskinan ada karena struktur kekuatan menginginkannya untuk ada. Mereka memandang bahwa kelompok pekerja miskin telah dieksploitasi serta dibayar dengan upah

yang rendah agar kelompok kaya dapat memperoleh keuntungan yang lebih besar dan hidup lebih makmur. Para penganggur juga dilihat sebagai korban dari struktur kekuasaan. Kelompok pekerja kaya menentang program penghapusan pengangguran, misalnya program pendidikan dan pelatihan, karena mereka menghindari pembayaran pajak untuk mendukung kelompok miskin tersebut.

Menurut teori ini, kelompok kaya memegang teguh prinsip individualisme. Mereka memandang pengangguran dan kemiskinan bukan sebagai bentuk ketidakadilan atau kondisi di luar kontrol seseorang, melainkan disebabkan oleh kurangnya usaha seseorang untuk memperbaiki nasibnya sendiri. Sebagai hasilnya, kelompok kaya tidak tertarik untuk mengembangkan pendekatan ekonomi dan politik untuk mengatasi kemiskinan. Mereka lebih tertarik terlibat dalam usaha amal untuk membantu kelompok miskin. Dengan ini mereka merasa telah melakukan "hal yang sangat terpuji." Program kesejahteraan yang dikeluarkan pemerintah serta kegiatan amal dilihat sebagai upaya untuk mempertahankan kemiskinan. Seperti halnya teori fungsional, teori ini tidak memandang kemiskinan sebagai suatu hal yang berguna atau penting. Kemiskinan dipandang sebagai akibat adanya beberapa kelompok merasa diuntungkan, sementara kelompok lainnya dirugikan. Kelompok miskin tidak memiliki apa yang selama ini dimiliki orang kaya.

Menurut perspektif ini, kemiskinan menjadi masalah sosial ketika beberapa kelompok memandang distribusi sumber daya yang ada saat ini dirasa tidak adil, dan mereka harus melakukan sesuatu untuk memperbaiki kondisi tersebut. Para tokoh dari perspektif ini percaya bahwa kemiskinan dapat dihilangkan dengan cara melibatkan kelompok miskin dalam kegiatan politik dan pemerintahan serta mengatur kelompok miskin untuk mengurangi ketidakadilan. Kemiskinan dapat dikurangi secara signifikan melalui kegiatan politik yang melibatkan kelompok miskin dan mendapat beberapa dukungan dari kelompok penguasa. Orang miskin biasanya memandang kemiskinannya sebagai nasib yang tidak bisa diubah. Mereka seakan-akan telah 'menerima' dan 'menyesuaikan diri' dengan kondisi kemiskinannya. Perspektif ini melihat penyesuaian kelompok miskin terhadap kemiskinan merupakan mata rantai yang harus diputus.

4. Teori Interaksionis

Penganut teori interaksionis memandang kemiskinan sebagai masalah pembagian harapan. Kelompok miskin memperoleh penilaian negatif dari kelompok berpengaruh. Mereka yang menjadi objek *labeling* tersebut akan mencap dirinya negatif dan mulai berlaku sama dengan harapan orang lain terhadap mereka. Kelompok ini percaya bahwa kemiskinan bukan sekadar masalah pengambilan hak ekonomi melainkan juga masalah konsep diri seorang individu. Sebagai contoh, seorang pekerja yang dahulu pernah menerima bantuan kesejahteraan dari pemerintah akan melihat dirinya lebih negatif daripada rekan kerjanya yang berusaha sendiri untuk dapat bekerja di tempat tersebut, walaupun jumlah pendapatan mereka sama. Untuk menyelesaikan masalah kemiskinan, kelompok interaksionis mendesak agar stigma dan pandangan negatif yang dihubungkan dengan kemiskinan segera dihilangkan. Perubahan positif dalam masalah kemiskinan tidak akan terjadi hingga kelompok miskin diyakinkan bahwa mereka tidak akan selamanya hidup dalam kemiskinan. Masalah kemiskinan dapat diatasi melalui program bantuan sosial yang dikombinasikan dengan program pemberian kesempatan bagi kelompok miskin untuk memperbaiki kondisi ekonomi mereka, serta program yang mendorong kelompok miskin untuk meredefinisi lingkungan sosial mereka secara lebih positif.

Mirip pendekatan kemiskinan relatif, perspektif interaksionis memandang sifat dasar kemiskinan sebagai sesuatu yang relatif, tergantung pada subjek perbandingannya. Mayoritas kelompok miskin di Inggris, misalnya, saat ini memiliki standar hidup yang tinggi dibandingkan kelompok kelas dua di negara ini pada dua ratus tahun yang lalu. Kelompok miskin di Inggris pun rata-rata memiliki kehidupan yang jauh lebih baik daripada kelompok miskin di negara Dunia Ketiga.

Kelompok miskin di Eropa dikatakan sebagai kelompok miskin karena mereka tinggal di lingkungan yang miskin. Dalam lingkungan seperti itu, seseorang dikatakan sukses bila ia dapat menemukan makanan untuk dimakan hari ini, sedangkan seseorang dikatakan 'sukses besar' bila memperoleh pekerjaan di pabrik rakitan. Kelompok masyarakat yang hidup dalam lingkungan ini biasanya terjebak dalam situasi dimana tujuan hidup mereka rendah sehingga mereka tidak melakukan usaha berarti untuk memperbaiki kehidupan. Salah satu nilai

yang berkembang dalam lingkungan ini adalah kebiasaan mereka untuk menghabiskan uang selagi mereka punya. Hal ini menyebabkan mereka tidak memiliki tujuan jangka panjang, seperti rencana untuk kuliah agar memiliki keahlian yang baik.

Teori ini juga menekankan pada dampak psikologis yang dihadapi kelompok miskin ketika bersentuhan dengan masyarakat yang mayoritas kaya. Setelah membandingkan kondisi mereka dengan kelompok kaya, sebagian dari kelompok miskin meyakini bahwa mereka telah gagal sehingga mereka membatasi diri mereka dan bukan berjuang untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik. Dengan identitas 'gagal' yang mereka sandang ini, mereka mulai menarik diri dari masyarakat, tenggelam dalam masalah emosional akibat persepsi yang mereka buat sendiri. Mereka seringkali menggunakan narkoba sebagai jalan keluar atas permasalahan hidup mereka atau melakukan pencurian dan tindak kriminalitas lainnya untuk memperoleh barang-barang yang tidak mungkin mereka peroleh secara legal.

E. FUNGSI KEMISKINAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kemiskinan jelas menghambat berbagai aspek kehidupan, tidak hanya bagi kelompok miskin itu sendiri, melainkan juga bagi kelompok kaya. Namun demikian, kemiskinan memiliki beberapa fungsi tertentu dalam konteks kemasyarakatan. Pandangan seperti ini terutama dipengaruhi oleh teori fungsional yang melihat bahwa keteraturan masyarakat sangat ditentukan oleh berfungsinya setiap kelompok masyarakat. Teori fungsional ini banyak dianut oleh kelompok elit dalam masyarakat, seperti orang kaya, pembuat kebijakan, dan pengusaha, karena menguntungkan dan sesuai dengan kepentingan mereka. Terdapat sedikitnya **dua belas fungsi kemiskinan** bagi kelompok kaya, yakni (Zastrow, 2000a: 140):

1. Kaum miskin bersedia melakukan pekerjaan yang tidak menyenangkan dimana tidak ada seorang pun yang mau melakukannya.
2. Kaum miskin dapat membantu kelompok kaya. Misalnya, melakukan pekerjaan rumah tangga dengan upah kecil.

3. Kaum miskin membantu menciptakan lapangan pekerjaan. Misalnya, pekerjaan bagi pekerja sosial dan pegawai organisasi non pemerintah yang memberikan penyuluhan dan pelayanan bagi kelompok miskin.
4. Kaum miskin membeli makanan berkualitas buruk yang tidak layak jual.
5. Kaum miskin melakukan hal-hal menyimpang yang membuat mayoritas masyarakat mengerutkan kening sehingga memperkuat norma-norma yang dominan dalam masyarakat.
6. Kaum miskin memberikan kesempatan bagi kelompok mampu lainnya untuk mempraktikkan 'tugas agama' dalam membantu kelompok yang kurang beruntung.
7. Kaum miskin memungkinkan mobilitas bagi kelompok lain karena kelompok miskin telah dikeluarkan dari kompetisi untuk memperoleh pendidikan dan pekerjaan yang baik.
8. Kaum miskin memberikan kontribusi bagi kegiatan kebudayaan. Misalnya, dengan menyediakan tenaga kerja murah untuk merekonstruksi monumen dan benda seni lainnya.
9. Kaum miskin menciptakan kesenian. Contohnya, musisi jazz dan blues yang kini diadopsi oleh kelompok mampu lainnya.
10. Kaum miskin berperan sebagai simbol perlawanan bagi kelompok politik serta berfungsi sebagai calon pemilih bagi kelompok politik lain.
11. Kaum miskin dapat menyerap biaya perubahan (misalnya sebagai korban dari tingginya tingkat pengangguran sebagai hasil peningkatan teknologi).
12. Kaum miskin secara psikologis membantu kelompok lain dalam masyarakat untuk membuat mereka merasa lebih baik dengan kondisi mereka.

Fungsi kemiskinan berkaitan dengan kebijakan publik, khususnya kebijakan sosial. Kebijakan dipengaruhi oleh kerangka pikir dan kemauan politik (*political will*) pemerintah. Misalnya, jika para pembuat keputusan telah memiliki kerangka pikir bahwa kemiskinan adalah suatu fenomena yang selalu dan "perlu" ada, maka mereka akan memandang bahwa penanggulangan kemiskinan tidak perlu dilakukan melalui kebijakan negara. Bahkan, kalau pun mereka "terpaksa" harus membuat kebijakan

penanggulangan kemiskinan, maka kebijakan itu akan cenderung memihak orang kaya.

Pemahaman mengenai fungsi kemiskinan membantu kita memahami mengapa para pembuat keputusan tidak secara aktif mencari cara untuk menghilangkan kemiskinan. Karena banyak pihak yang memandang bahwa kemiskinan memiliki beberapa fungsi seperti di atas, masyarakat kita tampaknya bertindak setengah hati untuk menghilangkan kemiskinan. Penghapusan kemiskinan dianggap hanya akan memperburuk proses redistribusi pendapatan dari kelompok kaya ke kelompok miskin serta mengacaukan kebijakan yang ada. Apabila kemiskinan dihilangkan, proposal untuk menghilangkan kemiskinan yang digulirkan kelompok kaya sebagai penguasa kekuatan politik, tidak akan disetujui.

Hanya kelompok terorganisir dengan kepentingan tertentu yang dapat menyediakan waktu, uang dan tenaga guna membawa aspirasi mereka pada pemerintah. Kelompok miskin tidak berdaya karena mereka hanya kelompok minoritas yang terkadang sulit berorganisasi. Mereka juga bukan kelompok homogen dengan kepentingan serupa yang dapat diorganisir menjadi satu kelompok kekuatan penekan. Dengan kondisi demikian, apapun program yang akan menguntungkan kelompok miskin, hanya akan ditolak dan dimentahkan oleh kelompok mayoritas. Banyak negara di dunia memiliki kemampuan untuk menghilangkan kemiskinan, hanya tidak memiliki kemauan untuk melakukannya.

BAB VII

KEBIJAKAN SOSIAL DAN PERLINDUNGAN SOSIAL

Social protection is an important element in social policy strategies for eradicating poverty and reducing multidimensional deprivation. In a broader sense, social protection could be described as all public and private initiatives that provide income or consumption transfers to the poor, protect the vulnerable against livelihood risks, and enhance the social status and rights of marginalized groups within any given country (Edi Suharto, et al, 2006:10)

“Sebagai seorang ibu yang pernah melahirkan dua putra, saya begitu iba dan terenyuh membaca 'Pemulung Melahirkan di Bawah Pohon' (Kompas, 15/9). Sumirah (35) adalah potret manusia miskin yang terbuang. Andai Sumirah lahir dan besar di negara maju, ia pasti tidak akan mengalami nasib yang begitu mengenaskan, yaitu melahirkan di bawah pohon. Batin saya begitu terguncang membayangkan betapa penderitaan itu harus ditanggung seorang diri, melahirkan di tempat umum karena kemiskinannya. Sungguh sangat memilukan. Indonesia ku, mengapa negara ku tidak bisa menolong orang-orang miskin ... Jika negara tidak bisa menolong mereka, pasti akan terjadi akumulasi kemiskinan yang semakin dahsyat. Kemiskinan tidak bisa diperangi dengan 'menggusur dan mengusir' mereka dari gubuk-gubuk liar, atau melarang pemulung masuk ke lokasi pembuangan sampah ... Mereka miskin bukan karena malas bekerja, melainkan karena mereka 'dibiarkan' hidup sengsara ... Negara tidak bisa lepas tanggung jawab sebab setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari negara. Mestinya jika pemerintah bisa menegakkan keadilan sosial, kemiskinan akan semakin berkurang. (Kompas, 29 September 2006).

Cerita di atas dicuplik dari surat pembaca berjudul "Pemerintah Tidak Peduli Kemiskinan" yang ditulis seorang ibu di Semarang. Di Indonesia, kisah getir semacam itu bukan lagi sebiji kasus atau seonggok potret kesedihan. Tingginya angka kemiskinan, belum tuntasnya rehabilitasi dan pembangunan Aceh pasca Tsunami, rapuhnya penanganan bencana alam di Yogyakarta (Pemerintah meralat 'kebijakannya' yang tadinya akan memberi 30 juta rupiah per keluarga menjadi 15 juta rupiah), serta belum jelasnya skenario bantuan dan relokasi ribuan penduduk akibat luapan lumpur PT Lapindo Brantas di Sidoarjo, telah cukup menerangkan tentang penderitaan kelompok kurang beruntung (*disadvantaged groups*) di satu pihak, dan lemahnya perlindungan sosial di pihak lain.

Pembahasan pada bab ini hendak memberi pesan tegas bahwa Indonesia, pada tahun-tahun terjadinya peristiwa-peristiwa tersebut, sebagai salah satu *nation-state* dan anggota masyarakat dunia masih belum memiliki komitmen dan platform kebijakan sosial yang jelas, sebagai piranti negara modern dan beradab yang memiliki kewajiban melindungi dan memenuhi hak-hak dasar warganya. Tulisan ini juga ingin mendorong pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Sosial sebagai pilar utama pembangunan kesejahteraan sosial, untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan di bidang perlindungan sosial sejalan dengan bingkai negara kesejahteraan (*welfare state*). Sehingga kebijakan dan program Kemsos tidak terkesan parsial dan residual. Lebih penting lagi, Kemsos harus bisa 'menari' mengikuti irama dan visi agar tidak terlihat terseret oleh ideologi neoliberalisme yang kini semakin menguat di tengah pusaran globalisasi.

A. ADAKAH YANG SALAH DENGAN PEMBANGUNAN INDONESIA?

Pembangunan di Indonesia bisa dilihat dari potret di bawah ini. Indonesia saat ini memiliki pendapatan per kapita per tahun sebesar US\$3,609 dan tingkat melek huruf sebesar 90,4%; serta tingkat harapan hidup 67,2 tahun dari total penduduk negeri ini. Dengan utang luar negeri sebesar US\$ 1 76,5 milyar atau US\$ 821 per capita menunjukkan bahwa setiap orang punya utang sekitar Rp.8 juta. Seperti digambarkan pada Bab 2, jumlah orang miskin di Indonesia pada tahun 2006 masih sangat

mencemaskan, yakni sekitar 39,05 juta jiwa atau sekitar 18% dari total penduduk Indonesia. Jumlah ini melampaui keseluruhan jumlah penduduk Selandia Baru (4 juta), Australia (12 juta), dan Malaysia (14 juta). Meski kadang tumpang tindih, potret buram pembangunan ini akan lebih kelam lagi jika dimasukkan para Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) yang di dalamnya berbaris jutaan gelandangan, pengemis, Wanita Tuna Susila, penyandang disabilitas, Orang Dengan HIV/AIDS (ODHA), Komunitas Adat Terpencil (KAT), anak jalanan, pekerja anak, lanjut usia telantar dan seterusnya.

Buramnya pembangunan di Indonesia juga dipertegas oleh rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia dibandingkan dengan negara-negara tetangganya di kawasan ASEAN. Peringkat *Human Development Index* (HDI) Indonesia tahun 2019 berskala di urutan 116 dari 180 negara di dunia. Peringkat tersebut menunjukkan bahwa standar hidup orang Indonesia masih berada di atas Singapura (peringkat 9), Brunei Darussalam (39), Malaysia (57) dan Thailand (83), (UNDP, 2019). Rendahnya IPM ini selain memperlihatkan kegagalan pembangunan, juga mengindikasikan rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM). Data memperlihatkan pengangguran terbuka menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan pada tahun 2018 bahwa jumlah pengangguran yang tidak/belum pernah sekolah (31.774), tidak tamat SD (326.962), SD (898.145), SLTP (1.131.214), SLTA (1.930.320), SLTA Kejuruan (1.731.743), Akademi/Diploma (220.932), Universitas (729.601). (BPS, 23 Januari 2019).

Melihat kusamnya wajah pembangunan seperti ini, pertanyaannya adalah: apakah ini berarti bahwa sejak kemerdekaannya lebih dari 70 tahun lalu pembangunan Indonesia tidak mengalami kemajuan? Jawaban yang tepat adalah: Tidak. Karena ada beberapa indikator sosial, politik dan ekonomi Indonesia yang menunjukkan kemajuan. Hanya masalahnya, negara lain maju lebih cepat.

Dalam satu dekade terakhir ini, liberalisasi ekonomi dan demokratisasi politik di Indonesia mencatat kemajuan yang mengesankan (lihat Husodo, 2006:1-2). Dalam sistem ekonomi, kini tengah terjadi pergeseran dari ekonomi serba pengaturan (*overregulated*) ke ekonomi pasar; sistem politik juga tengah berubah dari sentralistik ke desentralistik. Bank Indonesia yang semakin independen, perijinan usaha yang semakin transparan, penerapan sistem Bikameral, pemilihan

Presiden langsung oleh rakyat, DPR/DPRD yang semakin kuat, pengelolaan pemerintahan yang semakin akuntabel, otonomi daerah yang semakin meningkat (sampai ada daerah yang memiliki sistem berbeda dari sistem nasional) adalah beberapa contoh adanya kemajuan ini.

Namun demikian, di tengah capaian kemajuan yang sedang berlangsung, tingkat kemajuan negara lain ternyata lebih pesat daripada Indonesia (Suharto, 2005a; Suharto, 2006a; Husodo, 2006). Ekonom AS penasihat Sekjen PBB Koffi Anand, Professor Jeffry Sach memberikan perbandingan indikator ekonomi yang menarik. Pada tahun 1984, angka ekspor Indonesia adalah 4 miliar dollar AS, sementara ekspor China baru mencapai 3 miliar dollar AS. Tetapi, 20 tahun kemudian di tahun 2004, ekspor China telah mencapai 700 miliar dollar AS, sedangkan ekspor Indonesia baru mencapai sekitar 70 miliar dollar AS. *World Investment Report 2006* memperlihatkan bahwa *Foreign Direct Investment* ke China tahun 2004 mencapai 60,6 miliar dollar AS.

Sedangkan yang masuk Indonesia menunjukkan angka negatif 597 juta dollar AS. Ini artinya, investasi asing lebih banyak yang ditarik keluar daripada yang masuk ke Indonesia. Beberapa investor pindah ke beberapa negara yang dipandang lebih menarik. Bahkan investor Indonesia sendiri sepanjang tahun 2004 menanamkan dananya di luar negeri sebesar 107 juta dollar AS. Ketidakpastian hukum, rawannya keamanan, kebijakan fiskal yang tidak kondusif membuat Indonesia dipandang tidak menarik untuk investasi.

Sebagai negara yang memiliki sumber daya alam luar biasa dan keunggulan komparatif lainnya yang begitu potensial, ketertinggalan Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan ASEAN seharusnya menyadarkan kita bahwa pastilah ada sesuatu yang salah dalam pendekatan pembangunan dan pengelolaan negara ini. Buku *Globalization and its Discontents* karya pemenang Nobel Ekonomi, Joseph E. Stiglitz (2003) dan *Confessions of an Economic Hit Man* tulisan John Perkins (2004) sangat jelas memberi bukti tentang gagalnya pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, utang luar negeri dan ideologi neoliberalisme. Setelah dipraktekkan selama 30 tahun lebih di Tanah Air, pendekatan ini tidak mampu mengatasi kemiskinan. Cara ini ternyata hanya efektif menggelembungkan "ekonomi balon

permen karet" (*bubble gum economic*) sambil menyuburkan konglomerasi rapuh, Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), ketimpangan dan ketidakadilan sosial maha hebat yang menghasilkan sekitar 25 persen orang kaya Indonesia yang melebihi rata-rata orang kaya Malaysia, bahkan diantaranya melahirkan orang-orang kaya kaliber jet set dunia dengan kekayaan triliunan rupiah (Husodo, 2006).

B. NEGARA KESEJAHTERAAN SEBAGAI AMANAT KONSTITUSI

Melihat wajah Indonesia seperti digambarkan di atas, sudah semestinya jika pemimpin, pembuat kebijakan, dan siapa saja yang tergerak membangun Indonesia untuk menengok kembali dan memperkuat konsepsi manajemen pemerintahan berdasarkan tujuan bernegara yang digagas oleh para pendiri bangsa, yaitu sistem negara kesejahteraan (Suharto, 2006a; Husodo, 2006) . Meski negara kesejahteraan lahir dalam tradisi pemikiran dan masyarakat Barat, seperti Jeremy Bentham (1748-1832), Otto von Bismarck (1850), Sir William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963), ide dasar sistem ini sesungguhnya telah bersemi dan dikembangkan oleh para pejuang dan pendiri yang sudah sejak muda berjuang melawan penjajahan dan penderitaan bangsa Indonesia.

Dalam sidang-sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia), mereka memilih bentuk negara kesejahteraan sebagai jawaban terhadap kondisi bangsa di masa itu yang dililit kemiskinan, keterbelakangan, dan kebodohan yang sangat menggenaskan (Husodo, 2006). Menurut Husodo (2006:3), Pembukaan UUD 1945 menunjukkan niat dan tujuan membentuk negara kesejahteraan yang berbunyi "... Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa." Juga tercermin dalam Pasal 27 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dan pasal 31 yang menjamin hak tiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Pasal 33 dengan tegas mengamanatkan pengelolaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal 34 menegaskan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara

dan negara wajib mengembangkan sistem jaminan sosial yang bersifat nasional.

Secara sosio politik, Indonesia sudah memiliki syarat-syarat minimal untuk membangun negara kesejahteraan. Yang masih perlu diperbaiki adalah kemauan dan komitmen politik yang lebih tegas untuk mewujudkannya; perbaikan tata pemerintahan yang transparan dan akuntabel (*good governance*); serta penetapan standar-standar kebijakan perlindungan sosial dan model kelembagaannya. Sambil menyusun sistem yang lebih kuat untuk menghadirkan negara kesejahteraan itu, fokus utama kita saat ini bisa diletakkan pada pembangunan kebijakan perlindungan sosial yang kuat dan melembaga yang terintegrasi dengan kebijakan makro ekonomi yang berkembang, berkemerataan dan berkelanjutan.

C. PERLINDUNGAN SOSIAL

Dalam arti luas, perlindungan sosial dapat didefinisikan sebagai segala inisiatif baik yang dilakukan oleh pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat yang bertujuan untuk menyediakan transfer pendapatan atau konsumsi pada orang miskin, melindungi kelompok rentan terhadap resiko-resiko penghidupan (*livelihood*) dan meningkatkan status dan hak sosial kelompok-kelompok yang terpinggirkan di dalam suatu masyarakat (Suharto, et al, 2006).

Perlindungan sosial merupakan elemen penting strategi kebijakan publik dalam memerangi kemiskinan dan mengurangi penderitaan multidimensi yang dialami kelompok-kelompok lemah dan kurang beruntung. Sebagai sebuah kebijakan publik, maka perlindungan sosial merupakan satu tipe kebijakan sosial yang menunjuk pada berbagai bentuk pelayanan, ketetapan atau program yang dikembangkan oleh pemerintah untuk melindungi warganya, terutama kelompok rentan dan kurang beruntung, dari berbagai macam resiko ekonomi, sosial dan politik yang akan senantiasa menerpa kehidupan mereka.

Selain kebijakan publik yang bersifat formal, definisi perlindungan sosial juga mencakup praktek-praktek informal, seperti arisan, sistem gotong royong dalam masyarakat, dukungan keluarga atau

teman-teman, serta skema-skema jaring pengaman sosial yang berbasis masyarakat (*community-based safety nets*) lainnya (Suharto, et al, 200 Gb).

Kebijakan dan program perlindungan sosial, khususnya untuk konteks Indonesia, mencakup tiga komponen (Suharto, et al, 2006). Tabel 7.1 menerangkan beberapa kelompok rentan yang menjadi target utama ketiga jenis perlindungan sosial tersebut.

Tabel 7.1: Jenis Perlindungan Sosial dan Target Utamanya

Skema Perlindungan Sosial	Target Utama: Kelompok Rentan dan Kurang Beruntung
Bantuan Sosial	Penyandang, Disabilitas, Anak yang Memerlukan Perlindungan Khusus, Tuna Sosial dan Korban Perdagangan Orang, Lanjut Usia, Korban Penyalahgunaan NAPPZA, KAT
Asuransi Sosial	Lanjut Usia, orang sakit, penyandang disabilitas, pekerja informal
Jaminan Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat	Komunitas perkotaan atau pedesaan yang tidak memiliki skema/sistem yang dapat melindungi mereka dari berbagai resiko

Sumber: Suharto, et, al (2006:6)

1. Bantuan Sosial (*Social Assistance*)

Bantuan Sosial merupakan salah satu bentuk program jaminan sosial (*social security*) dan Rehabilitasi Sosial yang berupa tunjangan uang, barang, atau pelayanan kesejahteraan yang umumnya diberikan kepada populasi paling rentan yang tidak memiliki penghasilan yang layak bagi kemanusiaan. Skema ini umumnya diberikan kepada orang berdasarkan "tes kemiskinan" tanpa memperhatikan kontribusi sebelumnya, seperti membayar pajak atau premi asuransi. Keluarga miskin, penganggur, anak-anak, penyandang disabilitas, lanjut usia, orang dengan disabilitas fisik dan mental, kaum minoritas, yatim-piatu, orang tua tunggal, pengungsi, korban bencana alam atau konflik sosial adalah beberapa contoh kelompok sasaran bantuan sosial. Pelayanan sosial, bantuan bertujuan (barang, uang, jasa), bantuan pangan non tunai (BPNT), beras sejahtera (Rastra) dapat dikategorikan sebagai bantuan sosial.

2. Asuransi Sosial (*Social Insurance*)

Seperti Bantuan Sosial, Asuransi Sosial juga merupakan satu skema jaminan sosial. Bedanya, Asuransi Sosial hanya diberikan kepada para peserta sesuai dengan kontribusinya berupa premi atau tabungan

yang dibayarkannya. Asuransi kesehatan, asuransi tenaga kerja, asuransi kecelakaan kerja, asuransi kecacatan, asuransi hari tua, pensiun dan kematian adalah beberapa bentuk asuransi sosial yang banyak diterapkan di banyak negara.

3. Jaminan Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat (*Community-Based Social Welfare Security*)

Dikenal dengan istilah 'skema mikro dan berbasis wilayah' (*micro and area based schemes*) atau "jaring pengaman sosial berbasis masyarakat lokal," yakni Jamkesmas berbasis masyarakat yang diarahkan untuk mengatasi kerentanan pada tingkat komunitas. Di Indonesia, misalnya, sejak berabad-abad lalu, masyarakatnya sudah kaya dengan budaya dan inisiatif lokal dalam merespon masalah dan kebutuhan rakyat kecil. Di pedesaan dan perkotaan, terdapat kelompok arisan, raksa desa, beas perelek, siskamling, kelompok pengajian, kelompok dana kematian yang secara swadaya, partisipatif, egaliter menyelenggarakan pelayanan sosial. Kementerian Sosial pernah menyebut sistem perlindungan sosial lokal ini dengan istilah Wahana Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat (WKSBM). Asuransi mikro seperti halnya Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang dikembangkan BPJS, asuransi pertanian, dan dana sosial (*social funds*) juga dapat dimasukkan dalam kategori jaring pengaman sosial berbasis masyarakat.

D. AGENDA 'JALAN KETIGA'

Sebagaimana pengamatan Fung dan Wright (Gaventa, 2005), kemerosotan legitimasi institusi-institusi negara sangat menguntungkan kaum 'kanan' untuk meningkatkan serangan terhadap pentingnya pembangunan kesejahteraan sosial. Deregulasi, swastanisasi, pengurangan pelayanan sosial, pemotongan anggaran negara telah menjadi rumus utama, bukannya peningkatan sikap responsif dan bentuk-bentuk investasi negara yang lebih demokratis dan partisipatoris. Dalam konteks ini, *reinventing government*, yakni mengubah pemerintah untuk berperilaku seperti perusahaan swasta, sering dianggap sebagai 'obat' paling mujarab guna mengubah perilaku pemerintah agar lebih baik (*good governance*). Padahal faktanya teramat banyak perusahaan swasta yang bangkrut dan membangkrutkan pemerintah.

Respon terhadap tuntutan *good governance* seharusnya tidak terfokus pada pelucutan wewenang dan kewajiban negara dalam menjamin hak-hak dasar warganya, melainkan pada upaya memperkuat strategi pembangunan kesejahteraan sosial dan mencari bentuk-bentuk baru sistem pengoperasiannya. Jika kapitalisme yang di bidangi Adam Smith dan Friederich van Hayek bisa diperbaharui menjadi neo-liberalisme (bukan neo-kapitalisme?), mengapa ideologi *welfare state* yang dibawa Beveridge dan Marshall tidak direnovasi menjadi, misalnya, neo-welfarisme yang mengedepankan investasi sosial dan perlindungan hak-hak dasar publik dalam kerangka negara demokratis-partisipatoris?

Dalam pusaran desentralisasi dan *good governance*, pemerintah dan aparatur pemerintah tetap merupakan aktor penting dalam menjalankan proses dan praktek pengelolaan organisasi serta perancangan kebijakan publik. Sebagaimana dinyatakan Rossenbaum (2006:1), terlepas dari banyaknya kritik terhadap tata pemerintahan dewasa ini, negara dan pemerintah tetap merupakan institusi yang paling kuat dan penting dalam masyarakat. Seberapa besar dan berpengaruhnya seorang individu, sebuah perusahaan swasta atau organisasi sosial, mereka pada akhirnya harus tunduk pada aturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Bahkan lebih tegas, faktanya, pemerintah adalah satu-satunya lembaga di masyarakat manapun yang memiliki legitimasi untuk mengambil kepemilikan, kebebasan dan bahkan kehidupan warganya. Menurut Anthony Giddens (2000), seorang penganjur 'jalan Ketiga' (*the third way*) dalam pembaharuan pembangunan kesejahteraan sosial, neoliberalisme telah melancarkan kritik berkepanjangan mengenai peran pemerintah dalam kehidupan ekonomi dan sosial. Sudah saatnya para pelaku pemerintah melancarkan serangan balik sambil mengembangkan jalan alternatif pembangunan kesejahteraan sosial yang berpijak pada prinsip-prinsip demokrasi sosial. Mengacu pada Giddens (2000:54), peran pemerintah daerah dalam pembangunan kesejahteraan sosial diantaranya adalah:

1. Mengatur pasar menurut kepentingan publik dan menjaga persaingan pasar manakala monopoli mengancam kepentingan publik. Dengan demikian, selain 'ramah pasar' (*market friendly*) pemerintah juga perlu, dan ini yang lebih penting, 'ramah rakyat' (*people friendly*)

2. Menciptakan dan melindungi ruang publik yang terbuka dimana isu-isu kebijakan sosial bisa didiskusikan secara bebas.
3. Menyediakan sarana bagi perwakilan kepentingan-kepentingan yang beragam dan memfasilitasi sebuah forum rekonsiliasi dan sinergi bagi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing ini.
4. Menyelenggarakan beragam pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan warganya, termasuk bentuk-bentuk perlindungan dan kesejahteraan kolektif.
5. Mendukung perkembangan sumberdaya manusia dan mengambil peran penting dalam penetapan kebijakan investasi sosial dalam bidang jaminan kesehatan, pendidikan dan pelatihan vokasional.

Pasar tidak dapat menggantikan peran pemerintah dalam menjalankan daftar kegiatan di atas, begitu pula gerakan-gerakan sosial maupun organisasi swadaya masyarakat lainnya, betapa pun besar dan signifikannya mereka. Merajut kembali jalinan antara pemerintah daerah dan warganya memerlukan metode yang melampaui pendekatan 'masyarakat sipil' maupun 'pendekatan berbasis negara' sehingga ditemukan fokus pada titik temu kedua belah pihak. Agenda jalan ketiga ini melibatkan sedikitnya tiga prasyarat utama, yaitu adanya:

1. **Transparansi** dalam manajemen pelayanan kemanusiaan yang responsif dan fokus pada masalah-masalah sosial yang spesifik dan nyata.
2. **Profesionalisasi** dalam penetapan SDM kesejahteraan sosial berdasarkan prinsip meritokrasi yang menghargai kualifikasi dan kompetensi pekerjaan sosial kontemporer.
3. **Partisipasi** dan pelibatan beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam segenap perencanaan, implementasi dan evaluasi pelayanan sosial.

E. ROADMAP

Perlindungan sosial dapat memberikan kontribusi yang penting dalam penanggulangan kemiskinan. Sebagai bagian integral dari pembangunan kesejahteraan sosial, perlindungan sosial dapat membantu masyarakat dalam mematahkan lingkaran kemiskinan, karena mampu meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi, investasi modal manusia,

produktivitas, dan mengurangi kerentanan anggota masyarakat terhadap berbagai resiko. Namun demikian, perlindungan sosial bukanlah satu-satunya piranti kebijakan sosial dalam memerangi kemiskinan.

Agar efektif ia harus menjadi bagian integral sistem negara kesejahteraan dan kebijakan makro ekonomi yang kondusif. Pengelolaan perlindungan sosial di negara-negara berkembang sering kali bersifat parsial, residual, terkotak-kotak (*fragmented*) dan tidak terkoordinasi dengan baik. Ini menimbulkan kesulitan dalam menentukan prioritas-prioritas dan peran-peran yang tepat bagi perumusan kebijakan publik. Kementerian Sosial harus berani mengambil inisiatif untuk mengembangkan skema-skema perlindungan sosial yang tepat bagi berbagai kelompok sasarannya dengan melakukan kajian-kajian yang tidak lagi bermatra pengembangan ekonomi kecil, perkreditan atau inisiatif lokal saja yang sebagian telah jenuh dan sebagian lagi merupakan domain departemen lain. Kementerian Sosial perlu melakukan penelitian-penelitian kebijakan publik makro yang berwawasan negara kesejahteraan. Praktek-praktek "negara kesejahteraan" yang selama ini telah dikembangkan di beberapa kabupaten, seperti Jembrana, Solok, Kutai Kerta Negara, Musi Banyuasin (dibahas secara mendalam pada Bab 13); survei tentang persepsi masyarakat mengenai peran negara dalam perlindungan sosial; penelitian mengenai index persepsi kesejahteraan; pengaruh keutamaan model asuransi kesejahteraan sosial; misalnya, bisa dijadikan tema-tema penelitian Kementerian Sosial saat ini.

Ada tiga roadmap yang dapat ditempuh dalam mewujudkan kebijakan perlindungan sosial di Indonesia (lihat Eko, 2006; Husodo, 2006; Suharto, 2006b):

1. Pelembagaan Sistem Negara Kesejahteraan Pada Tingkat Nasional

Kebijakan perlindungan sosial akan berdiri tegak jika ditopang oleh sistem negara kesejahteraan. Seperti dijelaskan di muka, negara kesejahteraan bukanlah kumpulan kebijakan sosial. Oleh karena itu, penerapan kebijakan sosial tanpa fondasi ideologi dan konsepsi yang tepat mengenai negara kesejahteraan hanya akan menempatkan kebijakan sosial sebagai salah satu pendekatan negara yang bersifat parsial. Jika perlindungan sosial diibaratkan alat-alat rumah tangga (*furniture*), maka negara kesejahteraan adalah rumahnya. Penerapan perlindungan sosial memerlukan *political will* (pihak eksekutif, legislatif,

dan yudikatif), yang kuat mengenai perlunya keberpihakan negara dalam melindungi warganya. Termasuk komitmen negara membangun bangsa secara holistik dan integratif yang tidak sekadar melalui pertumbuhan ekonomi, industrialisasi, pemberian kredit melainkan melalui sistem jaminan sosial yang melembaga yang mengintegrasikan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial.

Membangun negara kesejahteraan bukanlah mimpi, melainkan keniscayaan sejarah bagi Indonesia. Selain ide ini telah dicanangkan oleh para *founding fathers* dalam konstitusi, kemajuan demokrasi bisa merupakan lahan yang baik bagi tumbuh-kembangnya sistem ini. Secara historis, negara kesejahteraan berakar pada ideologi demokrasi sosial yang mempromosikan kapasitas negara yang kuat, aktif dan protektif (tetapi tidak otoriter) untuk menjalankan peran redistribusi sosial kepada penduduknya (Eko, 2006). Disadari, membangun negara kesejahteraan di Indonesia tidaklah mudah, karena melibatkan aspek politik, ekonomi dan sosiokultural yang kompleks. Negara kesejahteraan membutuhkan tidak hanya seperangkat kebijakan sosial, melainkan pula pengaturan sistem politik dan kebijakan makro ekonomi yang menunjangnya. Dari sisi ekonomi, misalnya, negara kesejahteraan mensyaratkan adanya kebijakan fiskal dan moneter yang tertib dengan sistem pajak proporsional dan progresif (yang lebih kaya membayar lebih banyak). Idealnya, penerimaan pajak dari rakyat menjadi sumber utama pembiayaan pembangunan, paling tidak sebesar 30 persen dari Produk Domestik bruto (PDB) (Husodo, 2006:5-6).

2. Pelembagaan Sistem Negara Kesejahteraan Pada Tingkat Pemerintah Daerah Melalui Desentralisasi Dan Otonomi Daerah

Membangun ide negara kesejahteraan bisa dilakukan pada tingkat provinsi dengan melembagakan sistem "Propinsi Kesejahteraan". Namun, melihat proses desentralisasi selama ini, tampaknya Pemda Kabupaten lebih maju dalam mengawal dan merealisasikan ide negara kesejahteraan. Kenyataan menunjukkan bahwa masih banyak daerah yang belum membuat kebijakan-kebijakan kongkrit di bidang perlindungan sosial, meskipun para pejabat dan birokrat menyadari bahwa tujuan akhir desentralisasi adalah meningkatnya kesejahteraan warga. Akan tetapi, seperti akan dibahas pada Bab 13, beberapa kabupaten, seperti Jembrana, Solok, Musi Banyuasin, Kutai Kertanegara

telah memulai mewujudkan negara kesejahteraan ke dalam program-program nyata di wilayahnya. Meski langkah ini bagi sebagian daerah masih berupa uji-coba dan bersifat inkermental, semangat dan model yang semakin melembaga akan mampu memberi mercusuar bagi penguksuhan sistem negara kesejahteraan yang kuat.

3. Promosi Perlindungan Sosial dari Bawah Melalui Inisiatif Masyarakat Lokal

Sebagaimana dijelaskan di muka, kebijakan perlindungan sosial dapat dikembangkan tanpa harus menerapkan sistem negara kesejahteraan secara menyeluruh. Kelompok-kelompok swadaya masyarakat dapat menyelenggarakan skema-skema perlindungan sosial yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan wilayahnya. Model dan cakupan perlindungan sosial lokal biasanya bersifat informal dan terbatas pada komunitas setempat. Sistem kekerabatan, persaudaraan, ikatan kesukuan, keagamaan biasanya menjadi motif sistem perlindungan sosial ini. Banyak bukti menunjukkan bahwa kelompok-kelompok rentan dan kurang beruntung yang hidup di negara-negara berkembang tidak tercakup oleh skema perlindungan sosial formal (jaminan sosial). Penelitian Lindenthal (2004) menunjukkan bahwa populasi yang tercakup oleh jaminan sosial di Indonesia baru mencapai 7 persen untuk skema pensiun/tunjangan hari tua dan 15 persen untuk skema jaminan kesehatan, dan 0 persen untuk jaminan sosial bagi penganggur. Fakta ini merupakan peluang bagi Kementerian Sosial untuk mengawal dan mendorong pengembangan model-model perlindungan sosial informal yang bisa memperkuat ketahanan sosial penduduk setempat, khususnya kelompok-kelompok lemah dan marginal, dalam menghadapi resiko-resiko yang tidak terduga. Namun demikian, para pembuat kebijakan harus memiliki pemahaman yang baik mengenai realitas sistem perlindungan sosial informal ini. Mereka tidak boleh memiliki bayangan "sentimentil" bahwa semua komunitas hidup dalam keadaan harmonis dan mampu memberikan pelayanan bagi para lanjut usia atau kelompok-kelompok rentan.

Solidaritas dan gotong royong memang merupakan karakteristik penting komunitas-komunitas kecil, khususnya di desa. Tetapi, ini tidak berarti bahwa mereka mampu menyelenggarakan semua skema perlindungan sosial, apalagi menggantikan skema-skema yang

seharusnya dijalankan oleh pemerintah. Terlebih pada masyarakat dimana sistem ekonomi semakin terbuka dan ikatan-ikatan tradisional memudar, pada situasi krisis (baik karena krisis moneter maupun bencana alam/sosial) dimana sebagian besar anggota masyarakat mengalami beban berat, maka sistem perlindungan sosial negara harus tetap menjadi prioritas.

Beberapa prinsip di bawah ini kiranya dapat dijadikan patokan bagi Kementerian Sosial dalam merancang skema perlindungan sosial:

1. Responsif terhadap kebutuhan, realitas dan kondisi mata pencaharian orang-orang atau kelompok yang akan menjadi target skema perlindungan sosial.
2. Terjangkau, baik dalam konteks perencanaan anggaran pemerintah jangka pendek dan menengah, maupun dalam kaitannya dengan kemampuan pendapatan keluarga atau masyarakat.
3. Berkelanjutan, baik dalam arti ekonomi maupun politik, yang mensyaratkan peran negara yang tepat dan didukung oleh organisasi-organisasi *civil society* yang kuat.
4. Secara kelembagaan merasuk ke dalam struktur-struktur sosial dan budaya, baik dalam konteks lembaga pemerintah maupun masyarakat.
5. Dibangun berdasarkan kemauan dan kemampuan individu, keluarga dan masyarakat agar terhindar dari ketergantungan dan stigma.
6. Fleksibel, dalam arti mampu merespon skenario dan kejadian-kejadian mendadak (*emergency*, seperti bencana alam, wabah penyakit, dampak HIV/AIDS serta mampu memenuhi kebutuhan individu-individu sejalan dengan perkembangan lingkaran hidupnya (*life-cycle*).

BAB VIII

KEBIJAKAN SOSIAL DAN MODAL SOSIAL

Sebagaimana modal finansial dan modal manusia (*human capital*), modal sosial dewasa ini juga semakin diakui sebagai faktor penting yang menentukan keberhasilan pembangunan suatu negara. Ada kecenderungan bahwa seolah-olah modal sosial hanya dapat dikembangkan oleh komunitas dimana modal sosial tersebut beroperasi. Sehingga modal sosial seakan-akan hanya merupakan domain atau wilayah kerja masyarakat sipil (*civil society*). Inisiatif lokal, organisasi sosial, lembaga non-pemerintah dan gerakan-gerakan partisipasi lokal lainnya dipandang sebagai garda depan dalam membangun modal sosial. Seolah-olah tidak ada ruang bagi kebijakan publik dalam membangun dan mengembangkan modal sosial.

Kebijakan publik, termasuk di dalamnya kebijakan sosial, dapat dijadikan perangkat negara yang penting dalam membangun dan meningkatkan modal sosial. Pemerintah dapat menciptakan kondisi dengan mana modal sosial suatu komunitas dapat dikembangkan atau sebaliknya. Bagian ini akan membahas mengenai kaitan antara modal sosial dan kebijakan sosial sebagai kebijakan publik. Argumen utamanya adalah bahwa saat ini merupakan waktu yang tepat untuk menempatkan hukum, kebijakan dan program-program pemerintah sebagai perangkat yang penting dalam meningkatkan kualitas modal sosial yang gilirannya bermanfaat bagi pembangunan bangsa menyeluruh.

A. MODAL SOSIAL

Para ekonom telah lama berbicara mengenai modal (*capital*), khususnya modal ekonomi atau finansial (*financial capital*). Modal finansial adalah sejumlah uang yang dapat dipergunakan untuk membeli fasilitas dan alat-alat produksi perusahaan saat ini (misalnya pabrik, mesin, peralatan kantor, kendaraan) atau sejumlah uang yang dihimpun atau ditabung untuk investasi di masa depan. Konsep modal seperti ini relatif mudah dipahami oleh orang awam sekalipun. Membelanjakan/menginvestasikan uang merupakan bagian dari kehidupan sehari-hari manusia dan melibatkan pemikiran serta indikator-indikator yang jelas. Modal finansial juga mudah diukur. Rupiah atau dollar dapat dihitung secara kuantitatif dan absolut, karena jumlah uang yang dibelanjakan dapat diidentifikasi sesuai jumlah barang yang dibelinya.

Para sosiolog, analis kebijakan, dan pekerja sosial belakang ini cukup sering membicarakan mengenai modal dalam bentuk lain, seperti modal manusia, modal intelektual dan modal kultural atau budaya, yang juga dapat digunakan untuk keperluan tertentu atau diinvestasikan untuk kegiatan di masa yang akan datang. Modal manusia, misalnya, dapat meliputi keterampilan atau kemampuan yang dimiliki orang untuk melaksanakan tugas tertentu. Modal intelektual mencakup kecerdasan atau ide-ide yang dimiliki manusia untuk mengartikulasikan sebuah konsep atau pemikiran. Sedangkan modal kultural meliputi pengetahuan dan pemahaman komunitas terhadap praktek dan pedoman-pedoman hidup dalam masyarakat.

Konsep mengenai modal manusia, intelektual dan kultural lebih sulit diukur, karena melibatkan pengetahuan yang dibawa orang di dalam benaknya dan tidak mudah dihitung secara biasa. Modal sosial juga termasuk konsep yang tidak gampang diidentifikasi dan apalagi diukur secara kuantitas dan *absolut*. Modal sosial dapat didiskusikan dalam konteks komunitas yang kuat (*strong community*), masyarakat madani yang kokoh, maupun identitas negara-bangsa (*nation-state identity*). Modal sosial, termasuk elemen-elemennya seperti kepercayaan, Kohesifitas, altruisme, gotong-royong, jaringan, dan kolaborasi sosial memiliki pengaruh yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi melalui beragam mekanisme, seperti meningkatnya rasa tanggung jawab terhadap kepentingan publik, meluasnya partisipasi dalam proses

demokrasi, menguatnya keserasian masyarakat dan menurunnya tingkat kekerasan dan kejahatan (Blakeley dan Suggate, 1997; Suharto, 2006a; Suharto 200Gb).

Dua tokoh utama yang mengembangkan konsep modal sosial, Putnam dan Fukuyama, memberikan definisi modal sosial yang penting. Meskipun berbeda, definisi keduanya memiliki kaitan yang erat (Spellerberg, 1997), terutama menyangkut konsep kepercayaan (*trust*). Putnam mengartikan modal sosial sebagai penampilan organisasi sosial seperti jaringan-jaringan dan kepercayaan yang memfasilitasi adanya koordinasi dan kerjasama bagi keuntungan bersama. Menurut Fukuyama, modal sosial adalah kemampuan yang timbul dari adanya kepercayaan dalam sebuah komunitas.

Modal sosial dapat diartikan sebagai sumber (*resource*) yang timbul dari adanya interaksi antara orang-orang dalam suatu kontinuitas. Namun demikian, pengukuran modal sosial jarang melibatkan pengukuran terhadap interaksi itu sendiri. Melainkan, hasil dari interaksi tersebut, seperti terciptanya atau terpeliharanya kepercayaan antar warga masyarakat. Sebuah interaksi dapat terjadi dalam skala individual maupun institusional. Secara individual, interaksi terjadi manakala relasi intim antara individu terbentuk satu sama lain yang kemudian melahirkan ikatan emosional. Secara institusional, interaksi dapat lahir pada saat visi dan tujuan satu organisasi memiliki kesamaan dengan visi dan tujuan organisasi lainnya.

Meskipun interaksi terjadi karena berbagai alasan, orang-orang berinteraksi, berkomunikasi dan kemudian menjalin kerjasama pada dasarnya dipengaruhi oleh keinginan untuk berbagi cara mencapai tujuan bersama yang tidak jarang berbeda dengan tujuan dirinya sendiri secara pribadi. Keadaan ini terutama terjadi pada interaksi yang berlangsung relatif lama. Interaksi ini melahirkan modal sosial, yaitu ikatan-ikatan emosional yang menyatukan orang untuk mencapai tujuan bersama, yang kemudian menumbuhkan kepercayaan dan keamanan yang tercipta dari adanya relasi yang relatif panjang. Seperti halnya modal finansial, modal sosial seperti ini dapat dilihat sebagai sumber yang dapat digunakan baik untuk kegiatan atau proses produksi saat ini, maupun untuk diinvestasikan bagi kegiatan di masa depan.

Masyarakat yang memiliki modal sosial tinggi cenderung bekerja secara gotong-royong, merasa aman untuk berbicara dan mampu mengatasi perbedaan-perbedaan. Sebaliknya, masyarakat yang memiliki modal sosial rendah akan tampak adanya kecurigaan satu sama lain, merebaknya 'kelompok kita' dan 'kelompok mereka', tiadanya kepastian hukum dari keteraturan sosial, serta seringnya muncul 'kambing hitam'.

B. PARAMETER MODAL SOSIAL

Modal sosial mirip bentuk-bentuk modal lainnya, dalam arti ia juga bersifat produktif. Modal sosial dapat dijelaskan sebagai produk relasi manusia satu sama lain, khususnya relasi yang intim dan konsisten. Modal sosial menunjuk pada jaringan, norma dan kepercayaan yang berpotensi pada produktivitas masyarakat. Namun demikian, modal sosial berbeda dengan modal finansial, karena modal sosial bersifat kumulatif dan bertambah sendirinya (*self-reinforcing*) (Putnam, 1993). Modal sosial tidak akan habis jika dipergunakan, melainkan semakin meningkat. Rusaknya modal sosial lebih sering disebabkan bukan karena dipakai, melainkan karena ia tidak dipergunakan. Berbeda dengan modal manusia, modal sosial juga menunjuk pada kemampuan orang untuk berasosiasi dengan orang lain (Coleman, 1988). Bersandar pada norma-norma dan nilai-nilai bersama, asosiasi antar manusia tersebut menghasilkan kepercayaan yang pada gilirannya memiliki nilai ekonomi yang besar dan terukur (Fukuyama, 1995). Merujuk pada Riddell (1997), ada tiga parameter modal sosial, yaitu kepercayaan (*trust*), norma-norma (*norms*) dan jaringan-jaringan (*networks*).

1. Kepercayaan

Sebagaimana dijelaskan Fukuyama (1995), kepercayaan adalah harapan yang tumbuh di dalam sebuah masyarakat yang ditunjukkan oleh adanya perilaku jujur, teratur, dan kerjasama berdasarkan norma-norma yang dianut bersama. Kepercayaan sosial merupakan penerapan terhadap pemahaman ini. Cox (1995) kemudian mencatat bahwa dalam masyarakat yang memiliki tingkat kepercayaan tinggi, aturan-aturan sosial cenderung bersifat positif; hubungan-hubungan juga bersifat kerjasama. Menurutnya, *'We expect others to manifest good will we trust our fellow human beings. We tend to work cooperatively, to collaborate with others in*

collegial relationships (Cox, 1995:5). Kepercayaan sosial pada dasarnya merupakan produk dari modal sosial yang baik. Adanya modal sosial yang baik ditandai oleh adanya lembaga-lembaga sosial yang kokoh; modal sosial melahirkan kehidupan sosial yang harmonis (Putnam, 1995). Kerusakan modal sosial akan menimbulkan anomie dan perilaku anti sosial (Cox, 1995).

2. Norma

Norma terdiri dari pemahaman-pemahaman, nilai-nilai, harapan-harapan dan tujuan-tujuan yang diyakini dan dijalankan bersama oleh sekelompok orang. Norma-norma dapat bersumber dari agama, panduan moral, maupun standar-standar sekuler seperti halnya kode etik profesional. Norma-norma dibangun dan berkembang berdasarkan sejarah kerjasama di masa lalu dan diterapkan untuk mendukung iklim kerjasama (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995). Norma-norma dapat merupakan pra-kondisi maupun produk dari kepercayaan sosial.

3. Jaringan

Infrastruktur dinamis dari modal sosial berwujud jaringan-jaringan kerjasama antar manusia (Putnam, 1993) . Jaringan tersebut memfasilitasi terjadinya komunikasi dan interaksi, memungkinkan tumbuhnya kepercayaan dan memperkuat kerjasama. Masyarakat yang sehat cenderung memiliki jaringan-jaringan sosial yang kokoh. Orang mengetahui dan bertemu dengan orang lain. Mereka kemudian membangun inter-relasi yang kental, baik bersifat formal maupun informal (Onyx; 1996). Putnam (1995) berargumen bahwa jaringan-jaringan sosial yang erat akan memperkuat perasaan kerjasama para anggotanya serta manfaat-manfaat dari partisipasinya itu. Bersandar pada parameter di atas, beberapa indikator kunci yang dapat dijadikan ukuran modal sosial antara lain (Spellerberg, 1997; Suharto, 2006b):

- a. Perasaan identitas
- b. Perasaan memiliki atau sebaliknya, perasaan alienasi
- c. Sistem kepercayaan dan ideologi
- d. Nilai-nilai dan tujuan-tujuan
- e. Ketakutan-ketakutan
- f. Sikap-sikap terhadap anggota lain dalam masyarakat

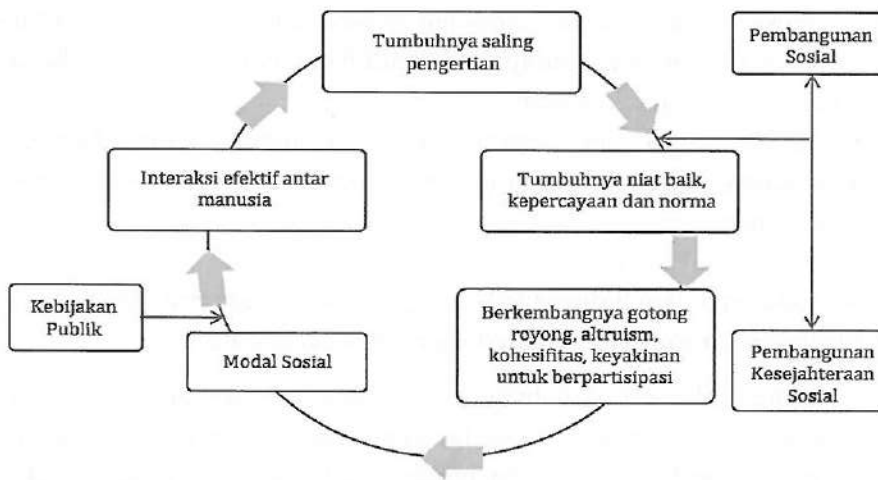
- g. Persepsi mengenai akses terhadap pelayanan, sumber dan fasilitas (misalnya pekerjaan, pendapatan, pendidikan, perumahan, kesehatan, transportasi, jaminan sosial)
- h. Opini mengenai kinerja pemerintah yang telah dilakukan terdahulu
- i. Keyakinan dalam lembaga-lembaga masyarakat dan orang-orang pada umumnya
- j. Tingkat kepercayaan
- k. Kepuasan dalam hidup dan bidang-bidang kemasyarakatan lainnya
- l. Harapan-harapan yang ingin dicapai di masa depan

Dapat dikatakan bahwa modal sosial dilahirkan dari bawah (*bottom-up*), tidak hierarkis dan berdasar pada interaksi yang saling menguntungkan. Oleh karena itu, modal sosial bukan merupakan produk dari inisiatif dan kebijakan pemerintah. Namun demikian, modal sosial dapat ditingkatkan atau dihancurkan oleh negara melalui kebijakan publik (Cox, 1995; Onyx, 1996).

C. MENGEMBANGKAN MODAL SOSIAL VIA KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam konteks kebijakan publik, modal sosial pada intinya menunjuk pada *political will* dan penciptaan jaringan-jaringan, kepercayaan, nilai-nilai bersama, norma-norma, dan kebersamaan yang timbul dari adanya interaksi manusia di dalam sebuah masyarakat. Pemerintah dapat mempengaruhi secara positif kepercayaan, Kohesifitas, altruisme, gotong-royong, partisipasi, jaringan, kolaborasi sosial dalam sebuah komunitas.

Modal sosial pada umumnya akan tumbuh dan berkembang bukan saja karena adanya kesamaan tujuan dan kepentingan, melainkan pula karena adanya kebebasan menyatakan pendapat dan berorganisasi, terjalannya relasi yang berkelanjutan, serta terpeliharanya komunikasi dan dialog yang efektif. Gambar 8.1 menunjukkan bagaimana kebijakan publik dapat mempengaruhi lingkaran modal sosial yang pada gilirannya menjadi pendorong keberhasilan pembangunan, khususnya pembangunan kesejahteraan sosial.



Gambar 8.1: Kebijakan Publik dan Modal Sosial

Beberapa strategi kebijakan publik yang dapat dirancang guna mempengaruhi tumbuh-kembangnya modal sosial adalah sebagai berikut:

1. Memperkuat kepercayaan sosial (*social trust*) melalui:
 - a. Model integrasi dan relasi di dalam dan di luar lembaga-lembaga pemerintahan
 - b. Proses-proses yang mampu mengatasi konflik dan pertentangan berdasarkan prinsip '*win-win policy*'
 - c. Desentralisasi dalam pengambilan keputusan
2. Menumbuh-kembangkan nilai-nilai kebersamaan, melalui:
 - a. Kurikulum pendidikan
 - b. Hukum dan kebijakan keteraturan
 - c. Perasaan bersama mengenai identitas dan kepribadian sebagai satu negara-bangsa
 - d. Peraturan yang mempromosikan nilai-nilai sosial positif, seperti hak azasi manusia, hak-hak publik Kepastian standar
3. Mengembangkan Kohesifitas dan altruisme, melalui:
 - a. Pengurangan pajak bagi perorangan atau perusahaan yang melakukan kegiatan sosial atau Tanggungjawab Sosial Perusahaan (*corporate social responsibility*)
 - b. Registrasi dan pengorganisasian kegiatan kedermawanan sosial

4. Memperluas partisipasi lokal, melalui:
 - a. Pendanaan proyek-proyek kemasyarakatan
 - b. Dukungan bagi program pengembangan masyarakat (*community development*) guna meningkatkan kapasitas masyarakat dan kepemimpinan lokal
 - c. Inisiatif-inisiatif yang memperkuat keluarga
5. Menciptakan jaringan dan kolaborasi, melalui:
 - a. Kolaborasi diantara lembaga pemerintah dan antara lembaga pemerintah dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat serta lembaga usaha
 - b. Dukungan terhadap organisasi-organisasi sukarela untuk membangun jaringan dan aliansi
6. Meningkatkan keterlibatan masyarakat warga dalam proses tata pemerintahan yang baik (*good governance*), melalui:
 - a. Kampanye agar orang terlibat dalam proses pemilihan pemerintah pusat dan daerah secara demokratis
 - b. Konsultasi dan advokasi kebijakan bagi warga masyarakat
 - c. Pelibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan dan penganalisisan implementasinya
 - d. Promosi dan sosialisasi konsep mengenai masyarakat warga yang aktif
 - e. Penyediaan sarana informasi pemerintah yang dapat diakses secara luas oleh masyarakat

D. MANFAAT

Apa manfaat yang dapat diperoleh melalui penerapan strategi kebijakan publik yang difokuskan pada pengembangan modal sosial?

1. Meningkatnya partisipasi di dalam masyarakat sehingga terdapat kesempatan yang lebih luas dan kemampuan yang lebih baik dalam mencapai tujuan bersama.
2. Meningkatnya partisipasi dalam proses demokrasi sehingga pemerintah pusat dan lokal lebih akuntabel dan terbuka dalam mendengarkan beragam suara dan aspirasi-masyarakat.

3. Menguatnya aksi bersama yang merefleksikan perasaan tanggung jawab bersama
4. Tumbuhnya dukungan bagi, dan kepercayaan diri pada, individu dalam memenuhi kebutuhan dan aspirasinya.
5. Menguatnya perasaan memiliki identitas dan kebanggaan bersama sebagai satu warga masyarakat.
6. Menurunnya tingkat kejahatan, korupsi dan alienasi karena meningkatnya keterbukaan, kontrol sosial, kerjasama dan harmoni.
7. Meningkatnya hubungan dan jaringan antara sektor pemerintah, swasta, lembaga sukarela dan keluarga.
8. Terjadinya tukar-menukar gagasan dan nilai diantara keragaman dan pluralitas warga masyarakat.
9. Rendahnya biaya-biaya transaksi karena adanya koordinasi dan kerjasama yang erat dan memudahkan penyelesaian konflik.
10. Meningkatnya kemampuan masyarakat dalam merespon guncangan yang datang tiba-tiba karena adanya jaringan kerjasama yang erat di antara seluruh komponen masyarakat warga.
11. Menguatnya kemampuan dan akses masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber yang ada di sekitar mereka.

BAB IX

PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DAN PEKERJAAN SOSIAL

Setelah dijelaskan pada bagian sebelumnya, kebijakan sosial sangat erat kaitannya dengan pembangunan kesejahteraan sosial. Kebijakan sosial pada hakekatnya merupakan kebijakan publik dalam bidang kesejahteraan sosial. Makna kebijakan pada kata "kebijakan sosial" adalah "kebijakan publik", sedangkan makna "sosial" adalah bidang atau sektor yang menjadi garapannya, yakni bidang kesejahteraan sosial.

Pemeran utama dalam pembangunan kesejahteraan sosial adalah para pekerja sosial (*social worker*). Pekerjaan sosial di sini merujuk pada sebuah disiplin ilmu atau profesi. Jadi bukan "pekerjaan sosial" (dengan tanda kutip) seperti yang sering diartikan oleh kalangan awam sebagai "kegiatan amal atau menolong manusia begitu saja dengan membagikan beras, mie *instant* atau baju bekas kepada kaum papa tak berpunya" (Suharto, 2007). Dengan demikian, pekerja sosial adalah seseorang yang memiliki keahlian profesional di bidang pertolongan kemanusiaan. Keahlian profesional tersebut didasari oleh pengetahuan, keterampilan dan nilai-nilai profesional yang diperoleh melalui pendidikan formal dan pengalaman praktek aktual.

A. KESEJAHTERAAN SOSIAL

Sebelum mendiskusikan apa itu pembangunan kesejahteraan sosial, ada baiknya dibahas secara singkat konsep kesejahteraan (*welfare*) yang sering diartikan berbeda oleh orang dan di negara yang berbeda. Merujuk pada Spicker (1995), Midgley, Tracy dan Livermore (2000),

Thompson (2005), Suharto, (2006a), dan Suharto (200Gb), pengertian kesejahteraan sosial sedikitnya mengandung empat makna.

1. **Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*).** Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Midgley, et.al (2000:xi) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai "...a condition or state of human well-being." Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi; serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko. Utama yang mengancam kehidupannya.
2. **Sebagai pelayanan sosial.** Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*).
3. **Sebagai tunjangan sosial, khususnya Amerika Serikat (AS),** diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini dapat menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut "*social ill fare*" ketimbang "*social welfare*" (Kotak 9.1).

Kotak 9.1: Istilah Kesejahteraan Sosial sering memiliki konotasi negatif

Linda Gordon menulis istilah kesejahteraan sosial di AS seringkali menjadi sebuah tulisan yang "kotor" atau berkonotasi negatif. Ini terutama terjadi karena kesejahteraan sosial seringkali hanya didefinisikan sebagai tunjangan sosial untuk orang miskin. Menurutnya: "*in the last half-century, the American definition of "welfare" has been reserved. A term that once meant prosperity, good health, good spirits and social respect now implies poverty, bad health, despondency, and social disrespect*" sebuah kata yang tadinya menggambarkan kerangka politik yang sehat. Kini memiliki citra sebaliknya: kawasan kumuh, ibu-ibu tunggal yang mengalami depresi, anak-anak, lanjut usia terlantar, kejahatan dan nestapa.

Sumber: Charles Zastrow (200a : 21)

4. **Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) dan menyelenggarakan pelayanan sosial (pengertian ke dua dan ketiga).**

B. PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Di Indonesia, istilah kesejahteraan sosial pada umumnya diartikan hanya sebatas sebuah kondisi sejahtera (definisi pertama). Oleh karena itu, untuk menunjukkan bahwa makna kesejahteraan sosial juga bisa diartikan sebagai sebuah proses atau sistem kegiatan di bidang pelayanan sosial dan tunjangan sosial (definisi kedua, ketiga dan keempat), maka diperkenalkanlah istilah pembangunan kesejahteraan sosial.

Penggunaan istilah pembangunan kesejahteraan sosial juga ditunjukkan untuk menempatkan kegiatan ini dalam konteks pembangunan nasional yang di dalamnya terdiri dari berbagai kegiatan pembangunan, seperti pembangunan infrastruktur, ekonomi, hukum dan seterusnya. Pembangunan kesejahteraan sosial adalah serangkaian aktivitas yang terencana dan melembaga yang ditujukan untuk meningkatkan standar dan kualitas kehidupan manusia. Sebagai sebuah proses untuk meningkatkan kondisi sejahtera, istilah "kesejahteraan" sejatinya tidak perlu pakai kata "sosial" lagi, karena sudah jelas menunjuk pada sektor atau bidang yang termasuk dalam wilayah pembangunan sosial. Sektor "pendidikan" dan "kesehatan" juga termasuk dalam wilayah pembangunan sosial dan tidak memakai embel-embel "sosial" atau "manusia" di belakangnya (Gambar 9.1).

Di negara lain, istilah yang banyak digunakan adalah "*welfare*" (kesejahteraan) yang secara konseptual mencakup segenap proses dan aktivitas mensejahterakan warga negara dan menerangkan sistem pelayanan sosial dan skema perlindungan sosial bagi kelompok yang tidak beruntung (Suharto, 2006b).



Gambar 9.1: Pembangunan Kesejahteraan Sosial sebagai Bagian Pembangunan Sosial

Pertanyaannya: mengapa di Indonesia mesti menggunakan istilah kesejahteraan sosial? Penggunaan kata "sosial" pada pembangunan kesejahteraan sosial dimaksudkan untuk memberi penegasan bahwa pengertian "kesejahteraan" bukanlah semata-mata menunjuk pada kemakmuran yang bersifat fisik atau ekonomi saja. Selain itu, kata "sosial" juga digunakan untuk mempertegas bahwa kegiatan itu difokuskan untuk mensejahterakan "orang banyak", khususnya masyarakat yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*). Dengan demikian, secara filosofis pembangunan kesejahteraan sosial lebih berporos pada konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang menekankan pada pembelaan pada kelompok lemah, ketimbang kapitalisme yang sering kali hanya mementingkan kelompok kuat seperti pemodal, orang kaya, dan kelompok elit lainnya.

Merujuk struktur pemerintahan di Indonesia, lembaga atau Kementerian pemerintah yang berperan menjalankan pembangunan kesehatan adalah Kementerian Kesehatan, pembangunan pendidikan adalah Kementerian Pendidikan Kebudayaan dan Pendidikan Tinggi, pembangunan agama adalah kementerian Agama, pembangunan kesejahteraan sosial adalah Kementerian Sosial, ketiga kementerian tersebut berada di bawah Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. **Maka jika lebih tepat Kementerian Sosial diberikan nama Kementerian Kesejahteraan karena fungsinya lebih terfokus pada urusan kesejahteraan** sebagai bagian dari pembangunan sosial (*social development*) yang secara konseptual lebih luas dari konsep kesejahteraan (*welfare*).

Di negara-negara maju, terutama yang menganut ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*), pembangunan kesejahteraan sosial merupakan wujud dari kewajiban negara (*state obligation*) dalam menjamin hak-hak dasar warga negara. Secara harafiah, terjemahan bebas *welfare state* adalah 'negara kesejahteraan'. Karena sistem ini substansinya menunjuk pada pentingnya peran negara dalam pembangunan kesejahteraan sosial, maka *welfare state* bisa pula diterjemahkan 'kesejahteraan negara', dalam arti negara berperan aktif dalam mengembangkan kebijakan sosial yang terutama difokuskan untuk memenuhi kebutuhan dasar warganya yang lemah dan kurang beruntung.

Di Indonesia, meskipun konstitusinya secara *dejure* (legal-formal) merujuk pada sistem negara kesejahteraan, implementasi dari pembelaan negara terhadap hak-hak fakir miskin, anak telantar dan penyelenggaraan jaminan sosial masih dihadapkan pada beragam tantangan. Selain pemahaman dan komitmen penyelenggara negara terhadap pembangunan kesejahteraan sosial masih belum solid, faham neoliberalisme yang mengedepankan kekuatan pasar, investasi modal finansial, dan pertumbuhan ekonomi agregat dianggap lebih menjanjikan kemakmuran dibandingkan dengan pendekatan kesejahteraan yang mengedepankan keadilan sosial, investasi sosial dan penguatan kapasitas sumberdaya manusia.

Sebagai contoh, menguatnya desentralisasi yang terutama digerakkan oleh globalisasi pada aras internasional dan reformasi pada aras nasional, pada umumnya semakin memperlemah pembangunan kesejahteraan sosial di daerah. Sebagian besar Pemerintah Daerah (Pemda) lebih tertarik pada pembangunan ekonomi melalui penggenjotan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sementara itu, kewajiban Pemda untuk memperhatikan perlindungan sosial terhadap kelompok lemah cenderung semakin melemah. Ini antara lain terlihat dari dipangkasnya anggaran pemerintah untuk bidang sosial, penggabungan dan bahkan penghapusan dinas-dinas sosial/kesejahteraan sosial, pengalih-fungsian panti-panti sosial, atau penempatan pejabat-pejabat inti pada lembaga-lembaga sosial tanpa memperhatikan kompetensinya di bidang kesejahteraan sosial/pekerjaan sosial.

C. FUNGSI PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Dalam konteks pembangunan nasional, maka pembangunan kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai segenap kebijakan dan program yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan *civil society* untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan manusia melalui pendekatan pekerjaan sosial. Tujuan pembangunan kesejahteraan sosial, yang pertama dan utama, adalah penanggulangan kemiskinan dalam bentuk manifestasinya (Jones dalam Suharto, 2006a).

Meskipun pembangunan kesejahteraan sosial dirancang guna memenuhi kebutuhan publik yang luas, target utamanya adalah para

Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), yaitu mereka yang mengalami hambatan dalam menjalankan fungsi sosialnya sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya yang paling mendasar dan karenanya memerlukan pelayanan kesejahteraan sosial. Orang miskin, anak-anak terlantar, anak jalanan, anak/wanita yang mengalami kekerasan dalam rumah tangga, lanjut usia terlantar, orang dengan HIV/AIDS (ODHA), pekerja sektor informal, pekerja industri yang tidak mendapatkan jaminan sosial, adalah beberapa contoh PPKS.

Pembangunan kesejahteraan sosial memiliki arti strategis bagi pembangunan nasional. Sedikitnya ada empat fungsi penting pembangunan kesejahteraan sosial bagi pembangunan nasional.

1. Mempertegas peran penyelenggara negara dalam melaksanakan mandat 'kewajiban negara' (*state obligation*) untuk melindungi warganya dalam menghadapi resiko-resiko sosial-ekonomi yang tidak terduga (sakit, bencana alam, krisis) dan memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup yang lebih baik dan berkualitas.
2. Mewujudkan cita-cita keadilan sosial secara nyata. Pembangunan kesejahteraan sosial yang dilandasi prinsip solidaritas dan kesetiakawanan sosial pada dasarnya merupakan sarana redistribusi kekayaan suatu daerah dari kelompok berpenghasilan kuat (pengusaha, penguasa, pekerja mandiri) kepada masyarakat berpenghasilan rendah. Melalui mekanisme perpajakan, pemerintah daerah mengatur dan menyalurkan sebagian PAD-nya untuk menjamin tidak adanya warga masyarakat yang tertinggal dan terpinggirkan oleh derap pembangunan.
3. Mendorong pertumbuhan ekonomi. Pembangunan kesejahteraan sosial memberi kontribusi terhadap penyiapan tenaga kerja, stabilitas sosial, ketahanan masyarakat, dan ketertiban sosial yang pada hakekatnya merupakan prasyarat penting bagi pertumbuhan ekonomi. Sebagai ilustrasi, program perlindungan anak atau pelatihan remaja putus sekolah memperkuat persediaan dan kapasitas angkatan kerja dalam memasuki dunia kerja. Stabilitas sosial merupakan fondasi bagi pencapaian pertumbuhan ekonomi, karena masyarakat yang menghadapi konflik sosial sulit menjalankan kegiatan pembangunan.

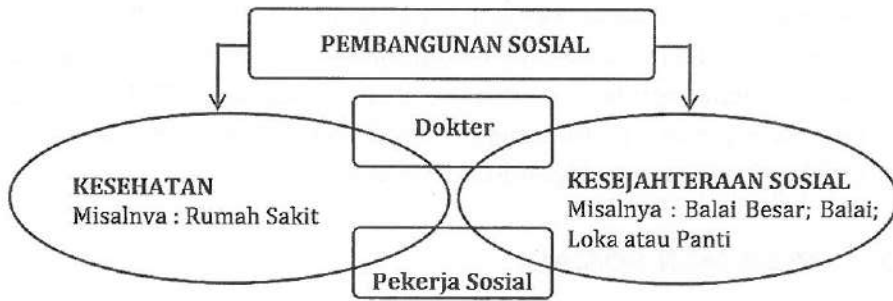
4. Meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia atau IPM (*Human Development Index*). Fokus pembangunan kesejahteraan sosial adalah pada pembangunan manusia dan kualitas SDM melalui penyelenggaraan perlindungan sosial, pendidikan dan kesehatan masyarakat, khususnya penduduk miskin.

D. PEKERJAAN SOSIAL

Pembangunan kesejahteraan sosial adalah domain utama para pekerja sosial.

Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2019 pada pasal 1 ayat (1) dijelaskan bahwa Pekerja Sosial adalah seseorang yang memiliki pengetahuan, keterampilan, dan nilai praktik pekerjaan sosial serta telah mendapatkan sertifikat kompetensi. Sebagai ilustrasi, domain utama pembangunan kesehatan adalah dokter, pembangunan pendidikan adalah guru, pembangunan hukum adalah hakim. Tentu saja, ilustrasi ini tidak berarti bahwa hanya profesi-profesi itu saja yang berkibrah di domain pembangunan sosial yang disebutkan. Karena kalau dipertajam dan dispesialisasikan, setiap domain pembangunan pada kenyataannya melibatkan banyak profesi. Sebagai contoh, dalam pembangunan kesehatan, selain dokter terlibat juga perawat, bidan, psikiater dan bahkan pekerja sosial medis (*medical social worked*).

Pembangunan kesejahteraan sosial juga melibatkan tidak hanya pekerja sosial, melainkan pula psikolog, dokter dan psikiater. Namun, secara akademis sering dinyatakan bahwa setiap profesi memiliki domain utama (*primary setting*) dan domain kedua (*secondary setting*). Misalnya, kesehatan adalah *primary setting* bagi dokter, bidan dan perawat; dan merupakan *secondary setting* bagi pekerja sosial. Sebaliknya, kesejahteraan sosial adalah *primary setting* bagi pekerja sosial dan *secondary setting* bagi dokter, guru atau polisi. Bila dipetakan, Gambar 9.2 memberi ilustrasi.



Gambar 9.2: Domain Utama dan Kedua bagi Dokter dan Pekerja Sosial

Perlu dijelaskan di sini bahwa meskipun landasan filosofis pekerjaan sosial sangat dekat dengan profesi kedokteran, yakni sebagai profesi kemanusiaan yang mengemban misi menolong orang, dasar keilmuan keduanya tidak identik benar. Sebagian besar fondasi ilmu kedokteran dilandasi oleh ilmu-ilmu pengetahuan alam, seperti biologi, kimia, dan fisika. Sedangkan pekerjaan sosial dilandasi oleh ilmu-ilmu sosial, seperti sosiologi, psikologi, antropologi, hukum dan ekonomi. Karena sebagian besar dari ilmu tersebut tidak bersifat "eksakta" atau "pasti", maka pendekatan pekerjaan sosial juga lebih bersifat inklusif, terbuka dan tidak kaku, meskipun tetap bersandar pada standar-standar keilmuan yang telah disepakati. Artinya, berbeda dengan otoritas dokter yang cenderung eksklusif dalam proses penyembuhan klien, proses penyembuhan dalam pekerjaan sosial tidak berada sepenuhnya di tangan pekerja sosial. Sebagai ilustrasi, dokter memiliki kewenangan penuh untuk memerintahkan klien meminum obat sebagaimana dinyatakan dalam resep yang dituliskannya. Klien relatif tidak memiliki pilihan untuk berbeda pendapat dengan dokter.

Hal ini berbeda dengan proses pertolongan pekerjaan sosial dimana posisi pekerja sosial dan klien secara normatif harus setara. Klien atau penerima pelayanan pekerja sosial bahkan didorong untuk aktif berpartisipasi dalam segenap aktivitas penanganan masalah. Salah satu prinsip pertolongan pekerjaan sosial adalah *self-determinisme* dimana pekerja sosial boleh memberi saran mengenai alternatif-alternatif penyembuhan, namun klien sendirilah yang menentukan alternatif mana yang menjadi pilihannya. Kondisi ini memiliki implikasi terhadap pendidikan pekerjaan sosial yang juga lebih bersifat terbuka dan fleksibel.

Misalnya, program strata 2 dan bahkan spesialis pekerjaan sosial tidak selalu harus memiliki strata 1 di bidang pekerjaan sosial. Mereka bisa saja memiliki ijazah dari bidang sosial ilmu lain yang serumpun, seperti psikologi, sosiologi, antropologi asalkan telah memiliki pengalaman praktik di bidang kesejahteraan sosial dan/atau sebelumnya mengikuti matrikulasi (*anvulen*) mata kuliah inti pekerjaan sosial. Secara lebih rinci bahasan mengenai pendidikan pekerjaan sosial dibahas pada Bab 19.

Pekerjaan sosial adalah aktivitas profesional untuk menolong individu, kelompok dan masyarakat dalam meningkatkan atau memperbaiki kapasitas mereka agar berfungsi sosial dan menciptakan kondisi-kondisi masyarakat yang kondusif untuk mencapai tujuan tersebut (Zastrow, 1999). Sebagai suatu aktivitas profesional, pekerjaan sosial didasari oleh kerangka pengetahuan (*body of knowledge*), kerangka keahlian (*body of skills*) dan kerangka nilai (*body of values*) yang secara integratif membentuk profil dan pendekatan pekerjaan sosial. Ketiga komponen tersebut dibentuk dan dikembangkan secara eklektik dari beberapa ilmu sosial seperti sosiologi, psikologi, antropologi, filsafat, politik dan ekonomi. Nilai-nilai, pengetahuan dan keterampilan pekerjaan sosial dapat dilihat dari definisi pekerjaan sosial terbaru. Dalam Konferensi Dunia di Montreal Kanada, Juli tahun 2000, International Federation of Social Workers (IFSW) (Tan dan Envall, 2000:5) mendefinisikan pekerjaan sosial yaitu:

The social work profession promotes problem solving in human relationships social change empowerment and liberation of people and the enhancement of society. Utilizing theories of human behavior and social systems social work intervenes at the points where people interact with their environments. Principles of human rights and social justice are: fundamental to social work.

Profesi pekerjaan sosial mendorong pemecahan masalah dalam kaitannya dengan relasi kemanusiaan, perubahan sosial, pemberdayaan dan pembebasan manusia, serta perbaikan masyarakat. Menggunakan teori-teori perilaku manusia dan sistem sosial, pekerjaan sosial melakukan intervensi pada titik (atau situasi) dimana orang berinteraksi dengan lingkungannya. Prinsip-prinsip hak azasi manusia dan keadilan sosial sangat penting bagi pekerjaan sosial.

Sebagai sebuah profesi kemanusiaan, pekerja sosial memiliki seperangkat ilmu-pengetahuan (*body of knowledge*), keterampilan (*body of skills*) dan nilai (*body of values*) yang diperolehnya melalui pendidikan formal dan pengalaman profesional. Ketiga perangkat tersebut membentuk pendekatan pekerjaan sosial dalam membantu kliennya. Secara konvensional, tugas utama pekerja sosial adalah melaksanakan pelayanan kemanusiaan baik pada *setting* lembaga seperti lembaga rehabilitasi penyandang disabilitas, lembaga perlindungan anak, panti sosial bagi manusia lanjut usia, maupun masyarakat (misalnya menjadi pengembang masyarakat/*community developer* yang menyelenggarakan program pemberdayaan komunitas lokal) (Suharto, 2007).

Dalam proses pertolongannya, peranan pekerja sosial sangat beragam tergantung pada konteksnya. Secara umum pekerja sosial dapat berperan sebagai mediator, fasilitator atau pendamping, pembimbing, perencana, dan pemecah masalah. Dalam garis besar, ada empat tugas profesi pekerjaan sosial (lihat Suharto, 2006b):

1. Meningkatkan kapasitas orang dalam mengatasi masalah yang dihadapi klien. Dalam menjalankan peran ini, pekerja sosial mengidentifikasi hambatan-hambatan klien dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya. Pekerja sosial juga menggali kekuatan-kekuatan yang ada pada diri klien guna mengembangkan solusi dan rencana pertolongan.
2. Menggali dan menghubungkan sumber-sumber yang tersedia di sekitar klien. Beberapa tugas pekerja sosial yang terkait dengan peran ini antara lain: (a) membantu klien menjangkau sumber-sumber yang diperlukannya; (b) mengembangkan program pelayanan sosial yang mampu memberikan manfaat optimal bagi klien; (c) meningkatkan komunikasi diantara para petugas kemanusiaan; dan (d) mengatasi hambatan-hambatan dalam proses pelayanan sosial bagi klien.
3. Meningkatkan jaringan pelayanan sosial. Tujuan utama peran ini adalah untuk menjamin bahwa sistem kesejahteraan sosial berjalan secara manusiawi, sensitif terhadap kebutuhan warga setempat dan efektif dalam memberikan pelayanan sosial terhadap masyarakat.
4. Mempromosikan keadilan sosial melalui pengembangan kebijakan sosial. Menjalankan peran ini, pekerja sosial mengidentifikasi isu-isu sosial dan implikasinya bagi kehidupan masyarakat. Kemudian;

pekerja sosial membuat naskah kebijakan (*policy paper*) yang memuat rekomendasi-rekomendasi bagi pengembangan kebijakan-kebijakan baru maupun perbaikan atau pergantian kebijakan-kebijakan lama yang tidak berjalan efektif. Selain itu, dalam melaksanakan peran ini, pekerja sosial juga bisa menterjemahkan kebijakan-kebijakan publik ke dalam program dan pelayanan sosial yang dibutuhkan klien.

E. PENDEKATAN MIKRO DAN MAKRO

Ilmu dan metoda penyembuhan psikososial (*psychosocial therapy*) pekerjaan sosial bisa dikelompokkan menjadi pendekatan mikro dan makro (Suharto, 2006a; Suharto, 2006b). Pendekatan mikro merujuk pada berbagai keahlian pekerja sosial untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh individu, keluarga dan kelompok. Masalah sosial yang ditangani umumnya berkenaan dengan problema psikologis, seperti stress dan depresi, hambatan relasi, penyesuaian diri, kurang percaya diri, alienasi atau kesepian dan keterasingan, apatisme hingga gangguan mental. Dua metoda utama yang biasa diterapkan oleh pekerja sosial dalam setting mikro ini adalah Terapi Perseorangan (*casework*) dan Terapi Kelompok (*group work*) yang di dalamnya melibatkan berbagai teknik penyembuhan atau terapi psikososial seperti Terapi Berpusat pada Klien (*client-centered therapy*), Terapi Perilaku (*behavior therapy*), Terapi Keluarga (*family therapy*). Pendekatan makro adalah penerapan metoda dan teknik pekerjaan sosial dalam mengatasi masalah yang dihadapi masyarakat dan lingkungannya (sistem sosial), seperti kemiskinan, ketelantaran, ketidakadilan sosial, dan eksploitasi sosial.

Tiga metoda utama dalam pendekatan makro adalah pengembangan masyarakat atau *community development* bisa disebut sebagai terapi masyarakat (*community therapy*), manajemen pelayanan kemanusiaan (*human service management*) bisa disebut sebagai terapi kelembagaan atau *institutional therapy* dan analisis kebijakan sosial (*social policy analysis*).

Perbedaan mendasar antara *community*, *human service management* dan *social policy analysis* adalah jika dua metoda yang disebut pertama merupakan pendekatan pekerjaan sosial dalam praktik langsung (*direct practice*) dengan kliennya, maka analisis kebijakan sosial merupakan

metoda pekerjaan sosial dalam praktik tidak langsung (*indirect practice*) dengan kliennya. Pusat perhatian pengembangan masyarakat adalah orang-orang dan sumber-sumber kemasyarakatan yang biasanya bermatra lokal.

Program-program peningkatan pendapatan masyarakat seperti usaha ekonomi produktif, kelompok usaha bersama (KUBE), kredit mikro adalah contoh konkrit penerapan metode pengembangan masyarakat. Sementara itu, sasaran perubahan analisis kebijakan sosial lebih luas lagi, yaitu pada keberfungsian sistem yang mempengaruhi masyarakat yang akan dibantunya. Perumusan kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan perlindungan sosial, jaminan sosial (bantuan dan asuransi sosial), pemerataan pendapatan adalah contoh konkrit pendekatan analisis kebijakan sosial.

Pekerja sosial berbeda dengan profesi lain, semisal psikolog, dokter atau psikiater. Sebagai ilustrasi, pada saat mengobati pasien seorang dokter hanya memfokuskan perhatian pada penyakit pasien saja. Saat menghadapi klien, seorang pekerja sosial tidak hanya melihat klien sebagai target perubahan, melainkan pula lingkungan atau situasi sosial dimana klien berada, termasuk di dalamnya "orang-orang penting lain" (*significant others*) yang mempengaruhi klien.

Mandat utama pekerja sosial adalah memberikan pelayanan sosial baik kepada individu, keluarga, kelompok, maupun masyarakat yang membutuhkannya sesuai dengan nilai-nilai, pengetahuan dan keterampilan profesional pekerjaan sosial. Fokus utama pekerjaan sosial adalah meningkatkan keberfungsian sosial (*social functioning*) melalui intervensi yang bertujuan atau bermakna. Keberfungsian sosial merupakan konsepsi penting bagi pekerjaan sosial. Ia merupakan pembeda antara pekerjaan sosial dan profesi lainnya. '*Social functioning to be a central purpose of social work and intervention was seen as the enhancement of social functioning,*' begitu kata Skidmore, Thackeray dan Farley (1991:19).

Keberfungsian sosial merupakan resultante dari interaksi individu dengan berbagai sistem sosial di masyarakat, seperti sistem pendidikan, sistem keagamaan, sistem keluarga, sistem politik, sistem pelayanan sosial, dan seterusnya. Sebagai contoh, kemampuan melaksanakan peranan sosial adalah kapasitas seseorang dalam menjalankan tugas-tugas kehidupannya sesuai dengan status sosialnya.

Misalnya, status seorang ayah memiliki peranan sebagai pencari nafkah, pelindung dan pembimbing segenap anggota keluarga. Maka seorang ayah dikatakan berfungsi sosial apabila ia mampu menjalankan peranan tersebut. Sebaliknya bila seorang ayah, yang karena sesuatu sebab (umpamanya karena sakit, cacat, atau dipenjara) tidak mampu menjalankan peranannya, ia dikatakan tidak berfungsi sosial atau mengalami disfungsi sosial. Keluarga: organisasi sosial, dan masyarakat juga dapat dikatakan berfungsi sosial, bila mereka mampu menjalankan peranan-peranannya sesuai dengan status sosial, tugas-tugas dan tuntutan norma lingkungan sosialnya.

F. BIDANG GARAPAN

Guna mengenal lebih jauh fungsi dan peranan pekerjaan sosial, di bawah ini disajikan beberapa contoh bidang garapan atau setting utama yang seringkali menjadi tempat berkiprah para pekerja sosial.

1. Keluarga dan pelayanan anak: penguatan keluarga, konseling keluarga, pemeliharaan anak dan adopsi, perawatan harian, pencegahan penelantaran dan kekerasan dalam rumah tangga.
2. Kesehatan dan rehabilitasi: pendampingan pasien di rumah sakit, pengembangan kesehatan masyarakat, kesehatan mental, rehabilitasi vokasional, rehabilitasi pecandu obat dan alkohol, pendampingan ODHA, *harm reduction programs*.
3. Pengembangan masyarakat: perencanaan sosial, pengorganisasian masyarakat, revitalisasi ketetangaan, perawatan lingkungan hidup, kehumanan sosial, penguatan modal sosial dan ekonomi kecil.
4. Perlindungan sosial, skema asuransi sosial, bantuan sosial, *social fundjaring* pengaman sosial.
5. Pelayanan kedaruratan: pengorganisasian bantuan, manajemen krisis, informasi dan rujukan, integrasi pengungsi, pengembangan peringatan dini masyarakat.
6. Pekerjaan sosial sekolah: konseling penyesuaian sekolah, manajemen perilaku pelajar, manajemen tunjangan biaya pendidikan, pengorganisasian makan siang murid, peningkatan partisipasi keluarga dan masyarakat dalam pendidikan.

7. Pekerjaan sosial industri: program bantuan pegawai, penanganan stress dan *burn-out*, penempatan dan relokasi kerja, perencanaan pensiun, tanggungjawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*).

G. PEKERJAAN SOSIAL DAN KEBIJAKAN SOSIAL

Debat mengenai peranan para pekerja sosial dalam pembuatan kebijakan memiliki sejarah yang panjang. Dalam praktek pekerjaan sosial, beberapa pendiri pekerjaan sosial telah menghubungkan antara analisis kondisi sosial dan kebutuhan akan tindakan kebijakan sosial. Pada awal perkembangannya, para pendidik dari praktisi pekerjaan sosial melihat kebijakan sosial sebagai seperangkat hukum dan peraturan-peraturan yang mengarahkan praktek pekerjaan sosial.

Mereka menerima kenyataan bahwa hukum di peraturan tersebut dibuat utamanya oleh aktor-aktor lain di luar pekerja sosial. Konsepsi mereka terhadap kebijakan ini masih terbatas pada analisis dan pemahaman mengenai kebijakan-kebijakan tertulis.

Sebagian besar praktek pekerjaan sosial dipandang sebagai kegiatan di luar domain perumusan kebijakan. Karenanya, hanya beberapa perencana dan analis pekerjaan sosial (*social work planners and analysis*) yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.

Pada awal tahun 1980an, beberapa penulis seperti Jansson (1984), Pierce (1984), Schor (1985), Wyers (1991), dan Flynn (1992) ini memberikan perspektif yang berbeda terhadap kebijakan sosial dalam pekerjaan sosial. Berdasarkan pandangan bahwa kebijakan berasal dari proses-proses politik dan sosial yang diidentifikasi, mereka mulai menggali cara-cara dengan mana para pekerja sosial dapat menganalisis dan menciptakan kebijakan sosial yang sejalan dengan nilai-nilai profesi dan kebutuhan-kebutuhan klien.

Sebagian besar model yang dirancang mereka pada intinya menunjuk pada tahapan-tahapan dalam perumusan, analisis dan implementasi kebijakan. Peran pekerja sosial meliputi ahli atau spesialis kebijakan, agen perubahan dalam lingkungan kerja internal dan eksternal, atau perumus dan penginterpretasi kebijakan sosial.

Dewasa ini, semakin banyak penulis kebijakan sosial yang berpandangan lebih luas terhadap peran pekerja sosial dalam arena kebijakan sosial. Sebagai contoh, Wyers (1991) berpendapat bahwa praktik kebijakan sosial dalam pekerjaan sosial melibatkan seluruh praktisi, termasuk yang bekerja sebagai praktisi langsung.

Kebijakan publik kini diyakini bukan saja monopoli para pembuat keputusan di tingkat atas, melainkan pula para praktisi di tingkat operasional. Kebijakan sosial karenanya merupakan tanggungjawab para pekerja sosial dan supervisor baik yang bekerja di lembaga pemerintah maupun swasta. Para praktisi langsung perlu terlibat dalam formulasi dan modifikasi kebijakan sosial. Pelayanan sosial tentunya akan lebih efektif, jika para pekerja sosial juga memahami dan mampu menganalisis akibat-akibat keputusan kebijakan terhadap klien. Pekerja sosial harus sensitif terhadap kebijakan yang merugikan dan apalagi membahayakan klien. Mereka harus proaktif dan terlibat dalam berbagai kegiatan yang melibatkan beragam organisasi, masyarakat, maupun badan-badan legislatif.

Perkembangan terakhir menunjukkan menguatnya gagasan bahwa aktivitas profesional pekerja sosial meliputi perumusan dan pementasan kebijakan, serta peningkatan keterlibatan klien dan masyarakat luas dalam aksi kebijakan. Kode etik asosiasi pekerja sosial di Amerika Serikat (*National Association of Social Workers*), misalnya, mengharuskan para pekerja sosial untuk meningkatkan partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan, terlibat aksi politik dan sosial, serta dalam advokasi kebijakan dan program yang mendukung hak-hak kesetaraan dan keadilan sosial-ekonomi setiap orang.

Proses perumusan kebijakan yang melibatkan para pemberi pelayanan langsung dalam bidang kesejahteraan, pendidikan dan kesehatan semakin menguat dewasa ini. Sebelumnya, perumusan kebijakan dianggap sebagai domain para politisi dan perencana profesional. Saat ini, guru, perawat, psikiater dan pekerja sosial semakin terlibat secara intens dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Sebagai contoh, pada tahun 1985, pemerintahan Reagan di Amerika Serikat melakukan pemotongan anggaran federal untuk kesejahteraan sosial. Setelah terjadinya protes, keguncangan dan ketidakpercayaan terhadap kebijakan itu, penolakan politik dari kelompok

profesional yang sebelumnya tidak terlibat dalam debat kebijakan semakin meningkat (Pierce, 2000). Psikolog, psikiater, perawat, pekerja sosial, dan ilmuwan sosial mulai terlibat mengekspresikan penolakan yang kuat terhadap pemotongan anggaran kesejahteraan tersebut. Mereka melakukan tekanan terhadap pemerintah untuk mengubah dan memperbaiki kebijakan yang merugikan publik. Protes dari ribuan profesional dilakukan secara individu maupun kelembagaan pada akhirnya memaksa pemerintah untuk memperbaharui pemotongan anggaran kesejahteraan sosial. Rencana aksi pemerintah yang paling kontroversial itu juga diubah.

BAGIAN KEDUA ISU DAN TANTANGAN

BAB X

PERLINDUNGAN SOSIAL DI ASEAN

The Association of South East Asian Nations (ASEAN) considers social protection to be a key element in the promotion of human well-being and sustainable economic development; hence the initiative to strengthen social protection systems is paramount within the context of poverty reduction strategies.

Edi Suharto, et al, Strengthening Social Protection Systems in ASEAN (2006:1)¹

Asosiasi Negara-Negara Asia Tenggara (ASEAN) memandang perlindungan sosial sebagai elemen kunci dalam kelangsungan kehidupan serta pembangunan ekonomi berkelanjutan. Itulah sebabnya, dalam konteks strategi penanggulangan kemiskinan, penguatan sistem perlindungan sosial merupakan hal yang amat krusial. Pentingnya isu perlindungan sosial tersebut dapat terlihat dari ditetapkannya perlindungan sosial sebagai isu prioritas pada Pernyataan Visi dan Misi Menteri Tenaga Kerja ASEAN pada bulan Mei 2000, yang program kerjanya berakhir pada tahun 2001.

Program ini memfokuskan pada upaya mengikutsertakan seluruh negara di kawasan Asia Tenggara serta mengembangkan sistem perlindungan sosial yang terintegrasi pada tingkat regional ASEAN. Isu penguatan sistem perlindungan sosial kembali diangkat pada pertemuan tahunan negara anggota ASEAN, ASEAN Summit ke-9, yang diadakan pada bulan Oktober 2003 di Bali, Indonesia. Pada pertemuan ini, seluruh pemimpin ASEAN sepakat untuk membentuk Komunitas Bersama

¹ Sebagai *Social Policy Axpert/Consultant* bagi GDSI, penulis memimpin tim proyek Penguatan Sistem Perlindungan Sosial di ASEAN. Tulisan ini merupakan hasil pengembangan dari laporan akhir yang ditulis penulis bersama-sama dengan anggota tim lainnya, yaitu Juni Thamrin, Michael Cuddy, dan Eamonn Moran. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Sekretariat ASEAN dan Uni Eropa yang telah memberikan dana, masukan dan saran bagi proyek ini.

ASEAN pada tahun 2020, yang pendiriannya akan berpedoman pada tiga pilar ASEAN, yakni Komunitas Keamanan (*ASEAN Security Community*), Komunitas Ekonomi (*ASEAN Economic Community*) serta Komunitas Sosial Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community*). Ketiga pilar kerjasama tersebut menjadi pedoman bagi negara anggota ASEAN dalam upaya menjamin perdamaian, stabilitas, serta pembangunan kemakmuran bersama dalam kawasan.

Guna menindaklanjuti upaya pembentukan kerangka kebijakan perlindungan sosial di ASEAN, Sekretariat ASEAN bekerja sama dengan Uni Eropa, menunjuk *Galway Development Service International (GDSI)* untuk menyelenggarakan program penguatan sistem perlindungan sosial berbasis regional di seluruh negara anggota. Isu utama yang diangkat pada tulisan ini membahas mengenai bentuk spesifik program perlindungan sosial yang tengah diimplementasikan di negara-negara anggota ASEAN. Tulisan ini memaparkan sintesis atas situasi terkini perlindungan sosial di kawasan Asia Tenggara serta menjabarkan strategi-strategi besar yang dapat dipraktikkan di tingkat negara dan di tingkat regional, sebagai langkah awal penerapan kebijakan perlindungan sosial yang terintegrasi.

A. PENGUMPULAN DATA

Proyek ini dilaksanakan sekitar satu tahun, mulai dari Juni 2005 hingga Juni 2006. Empat metode utama yang digunakan dalam strategi pengumpulan data, antara lain tinjauan pustaka, wawancara, survey regional serta seminar. Proses pengumpulan data ini dimulai dari tahap pertemuan awal (*inception meeting*) dengan Sekretariat ASEAN serta beberapa stakeholder di Jakarta, kemudian dilanjutkan dengan melakukan tinjauan pustaka terhadap isu-isu perlindungan sosial di kawasan ASEAN. Langkah selanjutnya adalah melakukan wawancara dengan berbagai stakeholder di negara-negara anggota ASEAN yang berkecimpung di bidang kebijakan sosial (termasuk instansi pemerintah, perwakilan donor dan LSM). Pada tahap ini, tim berhasil mewawancarai beberapa stakeholder, seperti pejabat kementerian, LSM, anggota donor internasional (ADB, ILO, *World Bank*, *Ford Foundation*, FES) serta lembaga akademik di Jakarta, Bandung, dan Bogor.

Pada tahap survey regional, tim menyusun kuesioner yang disebarkan kepada stakeholder kunci di negara-negara anggota melalui ASEAN Senior *Labour Officials* untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan. Sekretariat ASEAN menerima respon dari perwakilan maupun institusi-institusi negara Indonesia, Malaysia, Filipina, Myanmar, Thailand, serta Vietnam.

Seminar Regional memberikan informasi tambahan yang diperlukan dalam proses pengumpulan data ini. Seminar Regional ini diselenggarakan selama dua hari, terhitung sejak 28 Februari hingga 1 Maret 2006 di Jakarta dan dihadiri oleh 48 peserta yang terdiri dari perwakilan sepuluh negara anggota ASEAN, beberapa lembaga dan institusi, pengamat, serta perwakilan dari Sekretariat ASEAN.

B. KERANGKA KONSEPTUAL PERLINDUNGAN SOSIAL

Perlindungan sosial merupakan elemen penting dalam strategi kebijakan sosial dalam menurunkan tingkat kemiskinan serta memperkecil kesenjangan multidimensional. Lebih luas, perlindungan sosial dapat dideskripsikan sebagai seluruh tindakan (baik yang dilakukan oleh pihak swasta atau pemerintah) dalam memenuhi kebutuhan, terutama kebutuhan kelompok miskin, melindungi kelompok rentan dalam menghadapi kehidupan yang penuh dengan resiko, serta meningkatkan status sosial dan hak kelompok termarginalisasi di setiap negara.

Perlindungan sosial merujuk pada segala proses, kebijakan-kebijakan, intervensi, serta keterlibatan berbagai sektor (seperti pemerintah, sektor swasta, dan komunitas sipil) yang merespon kemungkinan terjadinya resiko di bidang ekonomi, politik, dan keamanan yang dihadapi, masyarakat suatu kawasan, terutama bagi kelompok rentan dan miskin. Sebagai sebuah pendekatan, perlindungan sosial terdiri atas seluruh intervensi sektor swasta dan pemerintah bersama dengan organisasi berbasis komunitas guna mendukung individu, keluarga, serta komunitas dalam mencegah, menjaga, serta menghadapi berbagai kesulitan, resiko serta ketidakpastian yang mereka hadapi selama hidup. Sebagai sebuah paket kebijakan sosial, perlindungan sosial merujuk pada apa yang pemerintah lakukan dalam menyediakan

perlindungan bagi warga negaranya, terutama kelompok 'miskin aktif' (*active poor*). Beberapa intervensi yang dilakukan pemerintah memungkinkan kelompok ini untuk berpartisipasi secara lebih produktif dalam kegiatan ekonomi. Intervensi ini pun memungkinkan kelompok miskin lainnya (yang berada setingkat atau beberapa tingkat di atas kelompok miskin aktif) untuk memainkan perannya dalam masyarakat sehingga bermanfaat bagi komunitas sekitarnya (Shepherd et al, 2004).

Kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak dasar setiap warga negaranya diejawantahkan dalam bentuk kebijakan publik. Kebijakan perlindungan sosial selalu merupakan bagian dari kebijakan pembangunan makro ekonomi, program ketenagakerjaan, serta kebijakan pendidikan dan kesehatan yang lebih besar. Keseluruhan kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi resiko dan kesulitan yang dihadapi masyarakat selama hidup serta mendorong pertumbuhan yang merata dan berkelanjutan. Tujuan utama perlindungan sosial adalah mendorong proses pembangunan agar dapat dilaksanakan secara ekonomi dan dapat diterima secara sosial dan politik melalui upaya pencegahan serta meringankan dampak-dampak negatif yang terjadi akibat pembangunan tersebut. Perlindungan sosial merupakan sarana penting untuk meringankan dampak kemiskinan dan kemelaratan yang dihadapi oleh kelompok miskin beserta anak-anak mereka.

Namun demikian, perlindungan sosial bukan merupakan satu-satunya pendekatan dalam strategi penanggulangan kemiskinan. Guna mencapai hasil yang efektif dan berkelanjutan, dalam pelaksanaannya pendekatan ini perlu dikombinasikan dengan pendekatan lain, seperti pelayanan sosial dan ekonomi dalam keseluruhan konteks pembangunan dan pertumbuhan sosial ekonomi. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa ketersediaan perlindungan sosial dasar bagi kelompok miskin dapat dilakukan oleh setiap negara, bahkan oleh negara dengan tingkat ekonomi yang cukup rendah sekalipun. Selain itu, keberadaan perlindungan sosial dasar ini selalu memberikan dampak positif yang signifikan secara ekonomi terhadap tujuan pembangunan nasional negara yang bersangkutan, secara keseluruhan (John, 2002; von Hauff, 2002; Shepherd et al 2004).

Estimasi dana yang dibutuhkan untuk program ini hanya berkisar sekitar 1 persen dari total GDP, namun pengaruh yang ditimbulkan pada

masyarakat cukup besar. Oleh sebab itu, hubungan antara perlindungan sosial dengan pertumbuhan ekonomi hendaknya tidak dilihat sebagai dua hal yang bertentangan, mengingat pengurangan resiko dan kerentanan dalam masyarakat bertendensi pada meningkatnya nilai investasi dan pertumbuhan yang pada akhirnya menghasilkan hubungan yang positif (Shepherd, et al 2004:4).

Pada krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi tahun 1997-1998, mayoritas penduduk ASEAN, terutama mereka yang bekerja di sektor informal, tidak dilindungi oleh skema perlindungan sosial formal. Sistem perlindungan sosial tradisional tidak mampu dijadikan sandaran utama oleh kelompok miskin, terutama karena nilai-nilai kekeluargaan (sebagai fondasi jaring pengaman tradisional) mulai terkikis seiring dengan berjalannya waktu. Ketika krisis keuangan Asia menerjang kawasan ASEAN pada tahun 1997-1998, ketergantungan yang tinggi terhadap sistem perlindungan sosial berbasis keluarga serta kurangnya infrastruktur dalam program perlindungan sosial menyebabkan kegagalan pemerintah negara-negara dalam merespon kebutuhan warga negaranya secara efektif. Kejadian ini menunjukkan rentannya kemampuan masyarakat ASEAN dalam menghadapi guncangan ekonomi yang terjadi di sekitar mereka. Krisis serta guncangan ekonomi ini memperlihatkan bahwa kuatnya pembangunan serta kebijakan makro ekonomi semata tidak dapat digunakan untuk menurunkan tingkat kemiskinan secara berkelanjutan.

Kebijakan perlindungan sosial (termasuk jaring pengaman sosial, tunjangan hari tua, serta pasar tenaga kerja yang berorientasi pada keselamatan sosial) dalam jangka panjang, merupakan hal penting dalam mengurangi tingkat kemiskinan serta mampu melindungi keberhasilan pertumbuhan ekonomi yang telah dicapai.

Sistem jaring pengaman sosial serta kebijakan perlindungan sosial telah digunakan sebagai elemen utama intervensi negara untuk melindungi kelompok miskin saat terjadinya krisis ekonomi. Mekanisme perlindungan sosial hendaknya digunakan, terutama untuk kelompok yang sangat miskin dan kelompok rentan lainnya pada masyarakat, sehingga memungkinkan mereka untuk memanfaatkan aset yang mereka miliki dalam menghadapi ancaman kemiskinan, mempersiapkan mereka akan kemungkinan terjadinya krisis di masa yang akan datang, serta

untuk merubah status sosial dan ekonomi mereka dalam masyarakat. Istilah 'jaring pengaman' secara umum digunakan untuk merujuk pada intervensi jangka pendek guna memperingan dampak krisis transisi, seperti menyediakan program-program bantuan sosial. Sedangkan 'perlindungan sosial' menunjuk pada kebijakan jangka panjang yang bertujuan untuk melindungi dan memajukan keamanan sosial dan politik, atau untuk memperbaiki kondisi kehidupan di kalangan kelompok miskin.

Perlindungan sosial pun berfungsi sebagai *buffer* (penangkal) guna mengurangi dampak akibat benturan ekonomi jangka pendek serta untuk meningkatkan kapasitas keluarga dalam mengatur aset yang mereka miliki dan memperbaiki kondisi kehidupan mereka agar terlindungi jika sesuatu hal terjadi pada mereka di masa datang (ADB 2004).

Selain perlindungan sosial formal, terdapat pula beberapa jenis perlindungan sosial informal dan jaring pengaman sosial berbasis komunitas. Salah satu contoh mekanisme perlindungan informal antara lain adalah pinjaman, penarikan simpanan atau tabungan yang dimiliki, menjual aset, meminta bantuan dari kerabat atau teman, serta mencari aktivitas lain yang dapat memberikan pendapatan tambahan (misalnya pasar gelap). Ketika menjelaskan mengenai perlindungan sosial di ASEAN, penulis akan menitikberatkan serta mengklasifikasikan perlindungan sosial menjadi 'tiga elemen utama', yakni bantuan sosial (*social assistance*), asuransi sosial (*social insurance*) serta Jaminan kesejahteraan sosial (*Jamkesmas*) berbasis masyarakat (*community-based social welfare security*) atau yang sering disebut juga sebagai skema mikro berbasis wilayah (*micro and area-based schemes*).

1. Asuransi Sosial

Program asuransi sosial mampu mengurangi dampak resiko melalui pemberian tunjangan pendapatan (*income support*) ketika sakit, cacat fisik, kecelakaan ketika bekerja, kelahiran, pengangguran, usia senja, serta kematian. Skema ini didasarkan pada pendekatan kontribusi melalui pembayaran premi setiap tahunnya. Asuransi sosial mencakup asuransi kecelakaan di tempat kerja untuk memberikan jaminan perlindungan bagi kelompok pekerja, pemberian pensiun serta pemberian bantuan bagi kelompok cacat sebagian atau seluruhnya, asuransi

kesehatan, asuransi kehamilan yang meliputi tunjangan selama masa kehamilan dan pasca melahirkan, asuransi hari tua, serta asuransi jiwa yang menjamin para peserta asuransi memperoleh tunjangan ketika tulang punggung keluarga mereka meninggal dunia. Target utama kebijakan asuransi sosial biasanya adalah kelompok sakit, manula, janda, orang-orang dengan keterbatasan fisik, para penganggur, pekerja di sektor informal, buruh tani, pedagang kaki lima, serta kelompok rentan lainnya yang berhak atas skema di atas.

2. Bantuan Sosial

Skema bantuan sosial ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dengan cara memangkas kemiskinan secara langsung. Bantuan sosial antara lain berbentuk penyediaan pelayanan sosial dan kesejahteraan bagi kelompok rentan; pemberian bantuan berupa uang dan barang, seperti kupon makan dan tunjangan keluarga; serta pemberian subsidi sementara, seperti subsidi perumahan atau kebijakan yang mendukung diturunkannya harga barang-barang pokok selama krisis. Kelompok rentan merupakan sasaran utama kebijakan bantuan sosial, termasuk diantaranya kelompok dengan keterbatasan fisik dan mental, kelompok etnis minoritas serta masyarakat yang hidup di daerah terpencil dan minim infrastruktur, para yatim piatu, keluarga dan orang tua tunggal, para pengungsi, serta kelompok penganggur yang tidak termasuk ke dalam kategori asuransi sosial. Desain program bantuan sosial yang efektif dan efisien, erat kaitannya dengan kemampuan menjawab pertanyaan yang berhubungan dengan *eligibility* (kelayakan) penerima bantuan (misalnya batas usia maksimal penerima bantuan serta kondisi kewarganegaraan), *entitlement*, hak yang seharusnya diperoleh penerima (misalnya seseorang yang berada di bawah garis standar kebutuhan, atau melalui *means testing*, yakni tes kepemilikan/kekayaan seseorang untuk menentukan berhak-tidaknya seseorang memperoleh bantuan pemerintah, dan penentuan target penerima bantuan), serta *administration* (seperti sistem peminjaman klaim, dan hal yang berhubungan dengan sistem administrasi lainnya).

3. Jaminan Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat

Skema ini merupakan jenis perlindungan sosial yang ditujukan untuk melindungi komunitas di daerah tertentu serta mendorong tumbuhnya sektor ekonomi sebagai prasyarat keamanan sosial bagi

mereka yang membutuhkan (misalnya di daerah pertanian berskala kecil serta di sektor informal perkotaan). Skema ini berfungsi sebagai pendamping program asuransi sosial tradisional, yang sasaran utamanya adalah kelompok tenaga kerja formal. Komunitas perdesaan dan perkotaan yang tidak memiliki kemampuan melindungi dirinya sendiri atas kemungkinan guncangan sosial yang terjadi, secara umum merupakan target utama jaminan kesejahteraan sosial (Jamkesos) berbasis masyarakat ini. Beberapa contoh skema Jamkesos berbasis masyarakat yang ditujukan bagi kelompok rentan di tingkat komunitas, adalah:

- a. Asuransi mikro. Asuransi ini meliputi skema kontribusi sukarela; pemberian bantuan dalam mengatur keuangan skala kecil dalam rangka persiapan menghadapi resiko yang akan datang; serta asuransi pertanian, sebuah bentuk perlindungan sosial yang ditujukan bagi komunitas petani atas resiko-resiko yang datang dari alam yang berkenaan dengan hasil pertanian mereka, seperti badai, banjir, hama tanaman, dan sejenisnya.
- b. Dana sosial berbasis komunitas, seperti mekanisme mempertemukan sumber daya publik dengan kebutuhan masyarakat pada tingkat lokal; persiapan apabila terjadi bencana; serta pengelolaan dalam menghadapi berbagai resiko sosial dan ekonomi yang mungkin terjadi dalam komunitas mereka.

C. SEKILAS PEMBANGUNAN ASEAN

Berdasarkan tingkat pembangunan ekonomi, serta indikator sipil ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, pendapatan GDP per kapita serta tingginya tingkat kemiskinan, tulisan ini mengkategorisasikan negara-negara anggota ASEAN menjadi tiga kelas atau *cluster*, yaitu:

kluster 1: Negara Transisi Ekonomi (*transition economic countries*);

kluster 2: Negara Berkembang (*emerging economic countries*), serta

kluster 3: Negara Maju (*advanced countries*).

Kluster 1, yakni negara-negara transisi, mencakup Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam. Keseluruhan negara ini berada dalam fase transisi dari ekonomi sosialis menuju ekonomi pasar liberal. Mereka mempercayakan jaminan sosial pada kebijakan sektor tenaga kerja, dan

pada saat yang bersamaan, mengembangkan sistem baru yang sesuai dengan sistem perekonomian mereka yang semakin liberal.

Indonesia, Filipina dan Thailand berada dalam kluster 2. Negara-negara ini pada umumnya pernah mengalami kejayaan ekonomi serta mampu mencapai pemerataan distribusi pembangunan pada awal tahun 1990-an. Kesuksesan negara-negara ini antara lain dicapai melalui peningkatan pelayanan pendidikan dan kesehatan dasar bagi warga negaranya, dikombinasikan dengan kebijakan nasional yang mendorong percepatan pertumbuhan. Namun demikian, tingkat kesenjangan antara kelompok miskin dan kaya yang tinggi terjadi di mayoritas negara ini. Kluster 3 terdiri dari Brunei Darussalam, Malaysia dan Singapura. Ketiga negara ini memiliki tingkat kemajuan ekonomi tertinggi di antara negara anggota ASEAN lainnya. Dalam kebijakan pembangunannya ketiga negara ini melakukan intervensi aktif dari pemerintah maupun sektor swasta dalam berbagai bidang pembangunan. Investasi pembangunan sosial merupakan bagian esensial yang diterapkan dalam pembangunan mereka. Tingginya tingkat pembangunan sosial memungkinkan tercapainya tingkat produktivitas yang tinggi, perluasan kebutuhan domestik, serta peningkatan pertumbuhan ekonomi.

GDP per kapita di kawasan ASEAN menurun tajam setelah terjadinya krisis yang berdampak sangat buruk pada Indonesia dan Laos. Tingkat GDP di Thailand dan Indonesia mencapai angka negatif pada tahun 1997-1998. Dua tahun setelah krisis, 1999 dan 2000, merupakan masa perbaikan bagi kebanyakan negara anggota.

Namun pada tahun 2001 yang ditandai dengan menurunkan kondisi perekonomian global, kembali menuntun pada penurunan GDP per kapita di kawasan ini. Pertumbuhan ekonomi negatif terjadi di Filipina (-0.6 persen), Brunei Darussalam (-1.0 persen), Malaysia (-1.9 persen) dan Singapura (-5.1 persen). Berbeda dengan negara lainnya, pada periode krisis ini pertumbuhan perekonomian Vietnam justru mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Hal tersebut dapat terlihat dari pendapatan GDP per kapita Vietnam dari 5.3 persen di tahun 2000, menjadi 5.4 persen di tahun 2001 (ASEAN Secretariat, 2004).

Pertumbuhan ekonomi di kawasan ASEAN cenderung tidak merata. Meningkatnya kemiskinan dan tingkat kerentanan pada sebagian kelompok merupakan masalah serius yang dihadapi mayoritas negara di

kawasan ini. Hal ini dapat terlihat dari persentase penduduk miskin di beberapa negara anggota ASEAN. Dari 100 orang, 58 orang diantaranya termasuk ke dalam kelompok masyarakat miskin di Vietnam, serta sekitar 45 orang miskin di Laos dan Filipina. Mayoritas kelompok miskin di ASEAN berprofesi sebagai pengangguran kota, buruh tani tanpa kepemilikan lahan sendiri, nelayan, serta kelompok berpenghasilan kecil yang berjuang hidup di perdesaan. Dengan demikian, walaupun penciptaan lapangan pekerjaan merupakan kunci penggerak pertumbuhan negara-negara anggota ASEAN, kebijakan sosial dan perlindungan sosial merupakan faktor yang penting bagi komunitas ASEAN.

D. SISTEM PERLINDUNGAN SOSIAL DI ASEAN: ISU TERKINI

ASEAN yang beranggotakan sepuluh negara (Brunei Darussalam, Kamboja, Laos, Myanmar, Indonesia, Malaysia, Filipina, Thailand, Singapura, dan Vietnam) memiliki karakteristik yang beragam, dilihat dari jumlah penduduk, luas wilayah, latar belakang ekonomi, budaya, maupun politiknya. Berdasarkan luas wilayah dan jumlah penduduknya, misalnya, ASEAN terdiri dari negara besar dan padat penduduk (Indonesia) hingga negara mini (Singapura). Secara ekonomi, ASEAN terentang dari negara kaya (Brunei Darussalam dan Singapura) hingga negara miskin (Kamboja, Laos dan Myanmar). Akibatnya, kemampuan dan pengalaman negara-negara tersebut dalam menegakkan dan mengembangkan perlindungan sosial sangat beragam. Tabel 10.1 memperlihatkan sistem perlindungan sosial yang sedang diterapkan di delapan negara ASEAN hingga tahun 2005.

Table 10.1

Sistem/Skema Perlindungan Sosial di beberapa Negara ASEAN

Negara	Batuan Sosial	Asuransi sosial				Jamkesos Berbasis Masyarakat			
		1	2	3	4	5	6	7	8
Kamboja								√	√
Indonesia	√	√			√			√	
Laos PDR									
Malaysia	√	√			√			√	
Myanmar		√	√	√					√
Filipina	√	√	√	√	√	√		√	√
Thailand	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Vietnam	√	√	√		√			√	

Catatan: 1) asuransi hari tua, kecacatan dan kematian; 2) asuransi kesehatan dan kehamilan/kelahiran; 3) perawatan medis; 4) kecelakaan kerja; 5) asuransi mikro; 6) asuransi pertanian; 7) manajemen kebencanaan; 8) dana sosial

Sumber: dikembangkan dari Suharto, et al (2006)

Secara umum, pertumbuhan ekonomi di kawasan ini telah mampu menurunkan tingkat kemiskinan secara signifikan. Namun demikian, pertumbuhan ekonomi saja ternyata tidak mampu menjamin keberlanjutan penurunan kemiskinan. Kelompok-kelompok masyarakat baru yang rentan, seperti penganggur, pekerja migran, dan pekerja anak kini cenderung meningkat jumlahnya, terutama paska badai krisis Asia yang menerpa kawasan ini pada tahun 1997. Rendahnya investasi negara untuk jaminan sosial, misalnya, telah memperlemah ketahanan negara-negara di kawasan ini dalam menghadapi guncangan tiba-tiba yang ditimbulkan krisis ekonomi.

Sebagian besar negara ASEAN telah memiliki beberapa bentuk sistem perlindungan sosial yang melembaga. Tetapi, kebijakan dan program perlindungan sosial masih dipandang kurang efektif dalam mengatasi problema kemiskinan.

Faktor-faktor penyebabnya antara lain:

1. Terbatasnya cakupan, yakni hanya mencakup sebagian kecil penduduk yang kaya dan umumnya bekerja di sektor formal.
2. Terbatasnya dana dan distribusinya ke dalam program-program perlindungan sosial yang kurang tepat.

3. Lemahnya instrumen dan mekanisme implementasi karena seringkali hanya menjiplak model yang diterapkan negara-negara maju yang belum tentu sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas negara yang bersangkutan.
4. Hambatan birokrasi seperti lemahnya perangkat dan penegakan hukum, hambatan administrasi dan tidak transparansinya ke peserta dan klaim. Masalah ini tidak jarang menghambat akses penduduk terhadap skema dan manfaat perlindungan sosial yang ditawarkan.

Krisis yang terjadi berdampak besar pada ketiga kluster di ASEAN. Dampak yang ditimbulkan bervariasi pada setiap sektor di tiap negara misalnya keluarga di perdesaan dan perkotaan, pekerja pabrik dengan pekerja sektor jasa, laki-laki dan perempuan, anak-anak dan orang dewasa, dan sebagainya. Secara umum, kelompok miskin dan rentan adalah kelompok yang membutuhkan bantuan dan perlindungan jangka panjang (Knowles, et al 1999).

Jaring pengaman sosial memberikan kontribusi yang signifikan pasca krisis di negara ekonomi transisi dan negara ekonomi berkembang. Sedangkan sistem dana sosial ditemukan berkembang dengan pesat di beberapa negara ekonomi berkembang dan ekonomi maju. Sejauh ini, perkembangan intervensi perlindungan sosial formal di negara-negara ekonomi transisi seperti Kamboja dan Myanmar sangat kecil. Walaupun hingga saat ini sesungguhnya negara-negara tersebut tengah menghadapi tantangan besar di bidang pengangguran usia muda, kemiskinan, serta isu kesejahteraan anak. Secara garis besar, kawasan ini perlu mengaktivasi agenda besar perlindungan sosial, memberikan bimbingan dan penyuluhan yang dibutuhkan masyarakat dalam menghadapi masa yang akan datang serta membuat analisis guna menentukan skala prioritas di bidang perlindungan sosial.

1. Asuransi Sosial

Negara-negara anggota ASEAN telah mengimplementasikan skema asuransi sosial dengan didasarkan pada sistem nasional masing-masing negara. Ortiz (2001) menyebutkan bahwa kebanyakan negara-negara ASEAN memadukan sistem multi pilar dengan melibatkan sektor swasta dan pemerintah. Secara umum, sistem ini memiliki dua program utama, yakni:

- a. Program publik untuk menjamin **pendapatan minimum** bagi kelompok lanjut usia, kelompok tidak bekerja, dan kelompok rentan lainnya.
- b. Program swasta atau semi swasta (*private or semi-private programmers*) yang mendorong diupayakannya penambahan pendapatan sukarela bagi individu.

Skema asuransi sosial di mayoritas negara anggota ASEAN hanya mencakup pekerja di sektor formal saja. Selain itu, keanggotaan skema ini pun masih tergolong kecil dan terbatas. Asuransi sosial biasanya mencakup asuransi kesehatan, tunjangan ketika sakit, kehamilan, bantuan bagi korban selamat, tunjangan kecelakaan ketika kerja, serta pensiun. Seperti yang dicatat selama diskusi seminar, kondisi demikian ditemui pula di Indonesia, Thailand, dan Filipina, dimana cakupan terhadap sektor informal masih berada pada tahap awal perencanaan serta belum dimandatkan dalam bentuk perundang-undangan. Permasalahan penting lainnya yang muncul selama diskusi berlangsung adalah pembahasan mengenai cakupan asuransi sosial yang tidak seimbang antara sektor pemerintah dan swasta di beberapa negara anggota. Namun demikian, Brunei Darussalam, Malaysia, Singapura dan Indonesia telah menerapkan pelaksanaan dana kesejahteraan pegawai bagi pekerja di sektor pemerintah dan swasta. Hal tersebut tentu saja dapat dijadikan contoh bagi negara anggota lainnya di kawasan ini.

Sebagai bentuk respon pemerintah terhadap permasalahan tersebut, Filipina misalnya, telah mengembangkan *Social Security System* (SSS) bagi sektor swasta serta *Government Service Insurance System* (GSIS) bagi pekerja pemerintahan (Gonzales and Grogorio-Manasan, 2002).

Melalui peningkatan kesiapan pekerja atas resiko yang mungkin terjadi di kemudian hari, sesungguhnya melatih mereka untuk memperoleh dan memperjuangkan hak mereka sebagai pekerja. Melalui cara ini, pekerja dapat memilih perusahaan yang dapat melindungi hak mereka, menghilangkan penghalang yang dapat menjauhkan mereka dari pelatihan dan pendidikan yang berhak mereka dapatkan, serta membantu kelompok pekerja untuk memperoleh. Jaminan atas pendidikan dan kesehatan anak-anak mereka agar tidak terpengaruh oleh menurunnya kondisi ekonomi negara.

Dalam bukunya, Tambunan dan Purwoko (2002) menjelaskan bahwa skema asuransi sosial di Indonesia telah diperkenalkan sejak tahun 1977 dalam bentuk ASTEK (Asuransi Tenaga Kerja), yang pada tahun 1993 berganti nama menjadi JAMSOSTEK (Jaminan Sosial Tenaga kerja). Sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, perusahaan dengan 10 karyawan atau lebih atau karyawan yang berpenghasilan lebih dari Rp 1 juta, berhak untuk mendaftarkan karyawannya dalam skema asuransi ini. Apabila perusahaan tersebut telah menyediakan asuransi sejenis dari pihak swasta, maka JAMSOSTEK tidak diterapkan pada perusahaan yang bersangkutan. Skema asuransi ini diperkenalkan sebagai asuransi sosial bagi pekerja di sektor formal yang mencakup asuransi kecelakaan, tunjangan kesejahteraan pegawai, serta asuransi kesehatan dan kematian. Indonesia tidak memiliki bantuan berupa tunjangan tunai bagi mereka yang sakit, melahirkan, tunjangan keluarga, ataupun mereka yang tidak bekerja. Skema asuransi kesehatan yang wajib diikuti oleh pegawai pemerintahan adalah ASKES (Asuransi Kesehatan), yang telah diperkenalkan sejak tahun 1968. Masalah utama yang dihadapi Indonesia adalah belum terdapatnya skema asuransi sosial yang mampu menjangkau pekerja sektor informal serta pengusaha skala kecil.

Singapura telah mengembangkan sistem asuransi sosial yang cukup maju. Skema ini melibatkan seluruh warga negaranya untuk menjadi anggota sesuai dengan isi mandat yang dikeluarkan pemerintah. Selain itu, perundang-undangan tersebut pun menyerahkan tanggung jawab pelaksanaan sistem asuransi ini kepada lembaga pemerintah. Asher dan Rajan (2002) menyatakan bahwa penggerak utama sistem asuransi sosial di Singapura adalah *Central Provident Fund* (CPF). Dana kesejahteraan ini mencakup pelayanan di bidang kesehatan, perumahan, serta masa pensiun. Mereka mendefinisikan sistem tersebut sebagai multi tingkat (*multi-tier*). Fungsi skema bertingkat ini adalah untuk menjamin diperolehnya pendapatan minimum bagi kelompok lanjut usia, termasuk di dalamnya bantuan bagi korban selamat.

Singapura belum memiliki asuransi bagi mereka yang tidak bekerja (*unemployment insurance*). Oleh sebab itu, tunjangan kecelakaan atau kematian pekerja diterima pada masa mereka masih bekerja. Warga Singapura dapat menyisihkan 15 persen dari total penghasilan mereka (termasuk bonus serta pendapatan lainnya) untuk ditabungkan dalam

skema *Supplementary Retirement Scheme* (SRS). Berbeda dengan CPF yang bersifat wajib, SRS merupakan skema bersifat sukarela. Hingga saat ini SRS masih menjadi satu-satunya skema tabungan sukarela yang dimanfaatkan oleh warga negara Singapura di masa tua.

Central Provident Fund sering dimanfaatkan warga Singapura untuk membantu mereka dalam berbagai hal seperti membeli rumah, membayar tagihan dan biaya rumah sakit, menginvestasikan dana yang mereka miliki, dan lain-lain. Dana kesejahteraan ini pun termasuk unik mengingat setiap anggota mengatur sendiri *account* dana yang mereka miliki seperti layaknya tabungan. Dalam beberapa batasan tertentu seorang warga Singapura dapat menggunakan dana tersebut untuk membeli apartemen, berinvestasi bagi hasil, serta membayar biaya-biaya pendidikan dan kesehatan lainnya. Dana ini terbagi menjadi tiga jenis, yakni.

- a. Jenis Biasa (*Ordinary Account*) dapat digunakan untuk membeli rumah, berinvestasi atau membayar premi kesehatan dan pendidikan,
- b. Jenis *Medisave* (*Medisave Account*) digunakan untuk asuransi kesehatan serta pengeluaran sejenis, dan
- c. Jenis Spesial (*Special Account*) ditujukan bagi kelompok lanjut usia.

Pada tahun 1963, CPF mulai mengembangkan beberapa skema yang dapat dimanfaatkan kelompok pekerja pada masa pensiunnya saat usianya menginjak 55 tahun. Setelah terjadi debat publik mengenai perlunya kelompok lanjut usia memanfaatkan dana CPF untuk membeli rumah, pemerintah kemudian memperkenalkan skema perumahan publik (*public housing scheme*) yang memungkinkan para anggotanya untuk membeli apartemen *Housing Board* dengan menggunakan tunjangan yang mereka terima dari CPF. Hal ini mendapat respon positif dari masyarakat. Sejak saat itu, CPF perlahan mulai memperluas cakupan skemanya agar dapat memenuhi kebutuhan warga Singapura. Beberapa skema yang kemudian diperkenalkan kepada masyarakat Singapura antara lain *Public Housing Scheme*, *The Singapore Bus Service Shares Scheme* (lebih dikenal sebagai *DelGro scheme*) *the Approved Investment Scheme*, *The Dependents' Protection Scheme*, serta *The Education Scheme* (The CPF Story, 2000).

Berbeda dengan Singapura, Thailand memperkenalkan sistem asuransi sosialnya pada tahun 1992. Hingga saat ini, skema tersebut telah menjangkau 10 juta dari total tenaga kerja, mencakup pegawai pemerintah dan sektor swasta yang bekerja di sektor formal. Namun demikian, keterbatasan dana pasca krisis yang dialami pemerintah, memaksa pemerintah untuk menunda rencana perluasan skema perlindungan sosial ini. Pemerintah cenderung berhati-hati menggunakan dana tersebut agar dapat tepat sasaran dalam menjangkau target utama sistem asuransi ini, seperti para petani dan pekerja di sektor informal. Untuk mengatasi permasalahan di atas, pemerintah kemudian mengembangkan asuransi kesehatan universal yang dikenal dengan nama '30 bath scheme' atau skema 30 bath, yang terutama ditujukan bagi kelompok pekerja di sektor informal: UU Jaminan Sosial (*The Social Security Act*) serta UU Kompensasi Tenaga Kerja (*Workmen's Compensation Act*) Thailand menyatakan bahwa perusahaan dengan satu karyawan atau lebih, dilindungi oleh perundang-undangan tersebut. Skema ini melindungi pekerja dari kecelakaan maupun penyakit yang terjadi selama bekerja, seperti kehilangan anggota tubuh, kelumpuhan maupun kematian. Namun demikian, skema ini tidak *meng-cover* pekerja sipil dan karyawan pemerintahan lainnya seperti tentara, anggota polisi, guru dan dosen, serta karyawan yang bekerja di lembaga atau instansi pemerintah. Sebagai gantinya, kelompok ini memperoleh beberapa tunjangan pensiun serta berbagai kompensasi di bidang kesehatan yang diberikan kepada mereka dan anggota keluarganya. Bagi karyawan di lembaga non-pemerintahan, UU Perlindungan Tenaga Kerja tahun 1998 memberikan tunjangan bagi mereka yang tidak bekerja. Bantuan tersebut berbentuk tunjangan kesejahteraan karyawan, tunjangan PHK, serta dana providen.

Seperti dilaporkan Dzung dan Vinh (2002), sistem asuransi sosial pertama kali diperkenalkan di Vietnam pada tahun 1995. *Vietnam Social Insurance* (VSI) didirikan dengan tujuan utama untuk menyesuaikan kebutuhan sistem ekonomi yang pada saat itu mulai bergerak ke arah ekonomi berorientasi pasar. Kebijakan ini dinilai berhasil karena mampu menjangkau 16 persen tenaga kerja Vietnam termasuk buruh kontrak, wiraswasta, karyawan yang bekerja di perusahaan *joint venture*, angkatan bersenjata, serta perusahaan non negara yang memiliki 10 karyawan atau lebih. Namun, sistem pembayaran melalui transfer dan pengurangan

biaya-biaya bagi mereka yang berjasa bagi negara (misalnya veteran, pahlawan dan keluarganya) seperti yang diterapkan saat ini, dianggap mengalami penurunan kualitas serta dianggap tidak mampu mencapai target seperti yang diinginkan. Untuk menyikapi masalah tersebut, dalam sepuluh tahun terakhir, pemerintah Vietnam mengembangkan sistem asuransi sosial yang menjangkau lebih banyak bidang seperti tunjangan kecelakaan kerja, pensiun, dan tunjangan kematian.

Walaupun Laos termasuk ke dalam negara berkembang berpenghasilan rendah di kawasan Asia Tenggara, namun para pegawai pemerintahan memperoleh tunjangan asuransi sosial yang cukup baik, terhitung sejak 1986, yang mencakup pelayanan kesehatan serta tunjangan pensiun yang cukup besar (Thompson, 2002). Saat ini, skema dikembangkan di seluruh pelosok negeri.

Skema asuransi lain di negara ini adalah asuransi sosial yang dikelola di bawah Kementerian Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Sosial. Skema ini merupakan skema jaminan sosial yang ditujukan bagi pegawai sipil, angkatan bersenjata, serta pegawai pemerintahan. Asuransi ini mencakup pelayanan kesehatan, tunjangan cacat, kelahiran, kecelakaan dalam bekerja, tunjangan pensiun serta tunjangan anak yang berusia di bawah 18 tahun bagi pegawai tersebut di atas. Namun demikian, skema ini tidak berlangsung lama karena tidak terdapatnya sistem pendanaan yang cukup komprehensif.

Kondisi ini menyebabkan pemerintah harus memberikan subsidi sebesar hampir 70 persen dari total dana yang dibutuhkan, terhitung sejak skema ini diperkenalkan pada tahun 2004. Kontribusi yang diterima pegawai pun hanya sebesar 6 persen dari total pendapatan mereka. Jumlah yang bahkan tidak mencukupi bila dihitung secara ekonomi. Tunjangan tersebut biasanya digunakan untuk keperluan biaya kesehatan jangka pendek. Bagi pekerja di sektor swasta, pemerintah Laos mengeluarkan UU No. 207/PM tahun 1999 yang berisi pemberian bantuan serta tunjangan asuransi sosial di sembilan bidang, termasuk tunjangan kematian.

Di Myanmar, kebijakan asuransi sosial telah dibahas dalam Skema Jaminan Sosial. UU Jaminan Sosial (*Social Security Act*) yang dikeluarkan pada tahun 1954 dan diimplementasikan di 104 daerah serta 13 negara bagian, menjelaskan tentang (a) Skema Jaminan Sosial (*The Social Security*

Scheme) yang berada di bawah sistem asuransi sosial yang terdiri atas Asuransi Umum dan Asuransi Tenaga Kerja, (b) Asuransi Umum, meliputi tunjangan sakit, kelahiran, dan kematian, (c) Asuransi Tenaga Kerja, meliputi tunjangan kecelakaan dan sakit di tempat kerja, (d) Rasio kontribusi yang dibayarkan pemilik perusahaan dengan karyawan adalah 1.5:1.5 dari besar gaji yang diperoleh, dan (e) Pemerintah membayarkan sejumlah uang sebagai kontribusi jika defisit.

Seluruh peserta seminar menyetujui perlunya usaha untuk meningkatkan mekanisme pengawasan untuk menjamin efektivitas implementasi asuransi sosial di tiap negara anggota ASEAN. Sedangkan pada tingkat regional, diperlukan adanya sistem atau pusat data perlindungan sosial yang terintegrasi, terutama dalam bidang asuransi sosial.

2. Bantuan Sosial

Program bantuan sosial (termasuk di dalamnya rehabilitasi sosial) merupakan program yang umum ditemukan di kawasan Asia Tenggara. Sistem ini mencakup beberapa jenis bantuan, antara lain bantuan bagi korban bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, banjir, kerusakan dan ketidakstabilan sosial serta bantuan bagi mereka yang rentan akibat disabilitas, yatim piatu dan lanjut usia, komunitas migran, kelompok etnis minoritas, pengangguran, serta kelompok yang mengalami ketergantungan obat-obatan.

Beberapa negara anggota ASEAN telah memasukkan program bantuan sosial dalam kebijakan nasional mereka guna membantu masyarakat dalam menghadapi keadaan darurat jangka pendek yang seringkali dipandang sebagai program kebijakan kesejahteraan sosial untuk menghindari munculnya ketergantungan kelompok penerima. Selain itu, perhatian pemerintah berhubungan dengan keterbatasan dana untuk membiayai program yang dibentuk untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Kamboja, Laos, dan Vietnam telah mengembangkan skema bantuan sosial yang dikelola oleh perusahaan milik negara, bukan dikelola pemerintah. Skema ini tidak didesain untuk menyelesaikan masalah kemiskinan dan pengangguran sebagai akibat proses transisi menuju sistem perekonomian pasar. Alokasi dana pemerintah untuk program ini sangatlah kecil. Sebagai hasilnya, persentase jumlah penduduk miskin

yang seharusnya memperoleh program bantuan ini, sangat kecil. Hal tersebut mendorong kelompok termarginalisasi menuntut kewajiban pemerintah dalam bidang penyediaan perlindungan sosial.

Di Singapura, program bantuan sosial dikelola di bawah Kementerian Pembangunan dan Dukungan Masyarakat *Ministry of Community Development and Support* (MCDS). Lembaga ini akan membuat daftar penduduk yang berhak memperoleh bantuan tersebut dan menyerahkannya kepada *People's Association*. Setelah diperoleh data yang akurat mengenai individu calon penerima bantuan, informasi ini akan diteruskan pada *Citizen's Consultative Committee* (CCC) yang akan menentukan jenis bantuan yang akan diberikan. Pemerintah kemudian akan bekerjasama dengan kelompok-kelompok etnis. Singapura serta *Nation Trade Unions Congress* (NTUC), yang akan membantu dalam pemenuhan kebutuhan anggotanya, antara lain melalui penyediaan bantuan berupa bantuan sosial dan keuangan.

Di Filipina, UU Reformasi Sosial dan Anti Kemiskinan atau yang lebih dikenal sebagai UU Republic 8425 mengadopsi empat program anti kemiskinan, yakni di bidang sosial, ekonomi, ekologi, serta pemerintahan. Perundang-undangan ini memandatkan dibentuknya Komisi Anti Kemiskinan Nasional (*National Anti-Poverty Commission/ NAPC*) Program-program yang dikembangkan, antara lain:

- a. Pembangunan pertanian bagi petani dan buruh tani tanpa lahan
- b. Konservasi perikanan dan sumber daya air, pengelolaan serta pembangunan bagi kelompok nelayan
- c. Menghormati, melindungi keberadaan kelompok-kelompok etnis di Filipina
- d. Perlindungan serta kesejahteraan pekerja di sektor informal
- e. Pemberian bantuan perumahan bagi kelompok miskin perkotaan
- f. Dibentuknya *Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services* (CIDSS) bagi kelompok-kelompok rentan, seperti kaum perempuan, anak-anak, remaja, orang-orang dengan keterbatasan fisik, kaum jompo, serta korban bencana alam.

Pemerintah Filipina menerapkan kebijakan serta reformasi institusional sebagai program kunci dalam upaya pendorong kegiatan perlindungan kelompok rentan dan miskin. Program tersebut diberi

nama *Kapit-Bisig Laban Si Kahirapan* (KALAHI) atau program 'Berpegangan Tangan Menentang Kemiskinan. Program ini memfokuskan pada akselerasi aset dan reformasi berkenaan dengan kelompok-kelompok etnis Filipina; perbaikan akses serta kualitas layanan terhadap masyarakat dan intervensi perlindungan sosial; pemberian kesempatan bekerja, berusaha, dan berwiraswasta bagi kelompok miskin; perlindungan dan kesejahteraan bagi kelompok miskin serta pengidentifikasian kelompok-kelompok yang perlu mendapat bantuan; serta pemberdayaan sektor-sektor pemerintahan dan pengambil keputusan melalui keikutsertaan penuh anggotanya. KALAHI-CIDSS: KBB (*Kaunlaran at Kapang yarihan sa Barangay*), bertujuan untuk memberdayakan komunitas melalui peningkatan partisipasi dalam proses perencanaan dengan cara konsultasi partisipasi serta implementasi program dan peningkatan pemerintah lokal.

Untuk mendukung program perlindungan sosialnya, seluruh negara anggota (kecuali Brunei Darussalam) memperkenalkan program keluarga berencana yang bertujuan menjaga kestabilan pertumbuhan penduduk, terutama bagi negara berpenduduk padat, sehingga memungkinkan pemerintah untuk melindungi seluruh warganya dan menyediakan fasilitas dan infrastruktur yang dibutuhkan.

Selama seminar berlangsung, beberapa isu yang muncul berkenaan dengan perlindungan sosial selain isu kemiskinan, antara lain ketidakberfungsian keluarga serta kekerasan dalam rumah tangga. Kedua masalah ini biasanya berhubungan dengan atau disebabkan oleh kemiskinan, misalnya rendahnya upah yang diterima pekerja akibat kurangnya keahlian yang dia miliki sehingga kesulitan memenuhi kebutuhan keluarganya. Selain itu, diskusi yang terjadi selama seminar berlangsung menunjukkan bahwa rendahnya akses terhadap pelayanan dan fasilitas kesehatan masih merupakan kejadian yang sering ditemui di negara-negara ekonomi transisi dan berkembang. Tantangan lain yang dihadapi negara anggota ASEAN dalam bidang bantuan sosial adalah keberlanjutan program-program serta kepastian hukum guna menjamin kelangsungan program-program bantuan sosial di negara anggota.

Pemerintah pun mengakui ketidakmampuan mereka dalam menjangkau kelompok-kelompok target karena kurangnya informasi mengenai keberadaan kelompok ini serta kurangnya sumber daya yang

dimiliki pemerintah. Namun demikian, negara-negara anggota ASEAN optimis bahwa program ini akan mencapai kemajuan signifikan sebagai hasil komitmen kuat diantara negara anggota untuk memperkuat sistem perlindungan sosial di kawasan ini melalui kegiatan berbagi informasi yang dibutuhkan, didukung oleh kerjasama antara pemerintah dan masyarakat sipil dan LSM yang telah terjalin selama ini.

Seluruh negara anggota ASEAN telah setuju untuk mengintegrasikan program bantuan sosial mereka melalui pemberian bantuan finansial dan subsidi di bidang pelayanan kesehatan, wajib belajar, pemberian bantuan dan pelatihan bagi pekerja, pendirian *call centre*, serta mengembangkan jaringan dengan kelompok masyarakat. Negara anggota pun sepakat untuk mengembangkan *crisis centre*, program penyadaran akan pentingnya masalah ini, serta program kerjasama dengan LSM guna membantu kelompok yang rentan.

Brunei Darussalam, Singapura, Thailand dan Indonesia menyediakan pilot project melalui program subsidi perumahan, sedangkan Filipina menyeimbangkan program insentif pajak bagi kelompok penyandang disabilitas fisik sebagai *pilot project* dalam skema bantuan sosial ini.

3. Jamkesos Berbasis Masyarakat

Di ASEAN setidaknya terdapat empat bentuk Jaminan Kesejahteraan Sosial (Jamkesos) berbasis masyarakat atau skema mikro yang digunakan oleh komunitas lokal. Keempat skema tersebut adalah asuransi mikro, asuransi pertanian, dana/tunjangan sosial, serta persiapan dan pengelolaan bencana lokal. Bersama-sama dengan skema penanggulangan resiko bencana serta program pendukung berbasis komunitas lainnya, skema ini mampu menurunkan tingkat kerentanan pada tingkat komunitas sehingga mampu mengembangkan kehidupan perdesaan yang berkelanjutan.

- a. Asuransi mikro yang dikelola secara lokal mampu memberikan pilihan kepada masyarakat untuk melindungi anggota kelompok dari resiko ekonomi yang mungkin terjadi.
- b. Asuransi pertanian (biasanya program asuransi tanaman) memberikan perlindungan yang dibutuhkan guna mendorong petani untuk memperoleh teknik pertanian yang lebih inovatif serta menghilangkan penghalang bagi pertumbuhan ekonomi perdesaan.

- c. Dana/tunjangan sosial (biasa berupa aktivitas berbasis komunitas) merupakan program yang cukup berperan penting dalam menjaga modal sosial dan mempertahankan program kehidupan sosial diantara penduduk desa.
- d. Persiapan bencana lokal merupakan aktivitas spesifik yang diadakan oleh organisasi lokal untuk mengantisipasi bencana alam yang biasa terjadi, seperti topan bagi masyarakat yang berada daerah di sabuk topan, banjir di Pulau Jawa, kekeringan yang seringkali terjadi di bagian timur Indonesia, serta gempa bumi dan tsunami yang baru-baru ini terjadi.

Berdasarkan hasil diskusi selama seminar, terdapat beberapa kesamaan yang ditemukan pada mayoritas negara anggota ASEAN dalam skema kesejahteraan sosial berbasis komunitas ini, antara lain bahwa skema ini biasanya berkaitan erat dengan pemberian bantuan keuangan pada usaha-usaha skala kecil sebagai bentuk perlindungan sosial. Selain itu, dalam skema ini pun ditemukan praktik-praktik sistem nilai tradisional di setiap negara anggota. Kesamaan yang terakhir adalah kesamaan respon masyarakat terhadap datangnya bencana alam. Keseluruhan persamaan ini diharapkan mampu mempererat ikatan emosional dan budaya diantara negara anggota.

Pengalaman yang dialami mayoritas negara anggota pun ternyata memiliki persamaan Kelompok menabung (*saving groups*) yang menjamur di daerah perdesaan, biasanya akan berkembang menjadi lembaga keuangan mikro dan kemudian berkembang lagi menjadi koperasi. Di Indonesia, Laos, Thailand, dan Malaysia, contohnya, kelompok menabung ini berubah bentuk menjadi lembaga penyedia pinjaman kredit yang pengelolaannya dibantu oleh pegawai pemerintahan. Di Malaysia misalnya, pemimpin kelompok menabung bagi masyarakat miskin perdesaan ini akan menentukan siapa-siapa saja anggotanya yang dapat memperoleh pinjaman kredit dan menentukan cara pembayarannya.

Negara-negara anggota telah mencapai kemajuan signifikan dalam penyelenggaraan skema mikro berbasis wilayah ini. Hal ini tentu saja merupakan kekuatan potensial bagi negara anggota ASEAN dalam hal integrasi sistem perlindungan sosial kawasan. Selain itu, negara-negara di kawasan ini telah mengembangkan usaha kecil-menengah sebagai bagian dari usaha penanggulangan kemiskinan. Kearifan lokal

pada proses pengambilan keputusan merupakan aset berharga. Keberadaan tradisi lokal, yang berfungsi sebagai mekanisme efektif untuk mempertahankan laju pertumbuhan perlindungan sosial pada tingkat nasional juga merupakan nilai tambah yang dimiliki negara-negara kawasan ini. Skema asuransi pertanian dapat ditemui dalam komunitas pertanian di beberapa negara anggota.

Terdapat beberapa jenis asuransi pertanian yang disediakan, baik oleh koperasi maupun oleh pemerintah. Skema ini memberikan perlindungan yang dibutuhkan petani dalam menghadapi resiko-resiko alam yang terjadi di luar kontrol mereka. Skema ini dibangun dengan cara memperhitungkan sumber daya yang dimiliki petani untuk kemudian dibandingkan dengan resiko kerugian yang mungkin terjadi. Dengan cara ini, petani dapat menghitung sendiri hal-hal apa saja yang perlu dipersiapkan. Di Indonesia dan beberapa negara ASEAN lainnya terdapat beberapa jenis bank bibit, sistem tabungan bergilir serta mekanisme pinjaman kredit bagi petani. Hal tersebut merupakan alat yang cukup efektif bagi terbentuknya struktur institusional di perdesaan.

Fungsi utama skema kesejahteraan sosial berbasis masyarakat ini adalah untuk mempertahankan keberlanjutan kesejahteraan kehidupan, terutama bagi keluarga di perdesaan. Sebagai contoh, mekanisme asuransi tanaman dapat ditemui dengan mudah di daerah perdesaan di Kamboja, Indonesia, Filipina, Thailand, dan Vietnam. Mekanisme informal yang digunakan masyarakat perdesaan untuk menghadapi kesulitan dalam kehidupan sehari-hari, antara lain melalui pinjaman, penarikan simpanan atau tabungan yang dimiliki, menjual aset, meminta bantuan kerabat atau teman, serta mencari aktivitas yang dapat memberikan pendapatan tambahan. Ke semua hal berperan penting dalam mengurangi dampak krisis serta guncangan reguler lainnya.

Bentuk skema yang paling terkenal adalah asuransi mikro. Kegiatan ini melibatkan skema pembayaran kontribusi secara sukarela bagi masyarakat. Dalam beberapa tahun belakangan ini, kelompok pekerja sektor informal yang tersebar di seluruh negara anggota ASEAN telah mengembangkan langkah awal penerapan asuransi mikro di daerah mereka masing-masing. Skema ini biasanya mendapat bantuan dari pemerintah dan LSM. Asuransi mikro ini telah menjadi topik perbincangan karena potensi pertumbuhannya yang tinggi serta

keunggulan yang dimiliki skema ini, yakni mampu memberikan bantuan dengan biaya yang cukup murah, bahkan komunitas berpendapatan rendah pun dapat bergabung dengan skema ini.

Di Indonesia, salah satu *pilot project* skema asuransi sosial adalah ASKESOS (Asuransi Kesejahteraan Sosial). Skema ini ditujukan bagi pekerja miskin dan kelompok pekerja di sektor informal. Program ini dikelola oleh LSM serta organisasi masyarakat lainnya. Dengan bantuan administratif yang diberikan LSM, setiap pekerja di sektor informal didorong untuk menyisihkan Rp 5,000 setiap bulannya selama tiga tahun. Sebagai kompensasinya, Depsos (kini menjadi Kementerian Sosial) akan memberikan bantuan kesehatan yaitu biaya rawat inap rumah sakit selama maksimal lima hari atau tunjangan sebesar Rp. 1,000,000 serta tunjangan kematian hingga mencapai Rp. 600,000 (Tambunan dan Purwoko, 2002; Thamrin, 2004).

Di beberapa daerah di Indonesia, organisasi masyarakat perdesaan mendirikan program Dana Sehat, sebuah asuransi pelayanan kesehatan primer. Berdasarkan laporan Depsos, Kabupaten Indramayu memiliki mekanisme kesehatan lokal. Seluruh penduduk perdesaan di Indramayu berhak atas asuransi kesehatan dan asuransi jiwa lokal dengan menunjukkan bukti tanda pengenal. Dengan membayar Rp 7,000, setiap penduduk lokal dapat memperoleh kartu identitas lokal. Dari dana tersebut, sebanyak Rp 2,000 akan disisihkan untuk membayar premi asuransi kesehatan. Masyarakat perdesaan lainnya di Indonesia telah mengembangkan skema perlindungan sosial lokal serupa dalam bentuk tunjangan kesehatan, kematian, hari tua, tunjangan bencana, pendidikan, serta tunjangan lainnya. Sejumlah uang wajib dibayarkan oleh peserta sebagai dana kelompok serta menunjuk seorang pemimpin untuk mengelola dana tersebut. Skema ini biasanya diorganisir oleh komunitas lokal dan sangat jarang mendapat bantuan dari pemerintah. Kondisi serupa terjadi di Kamboja.

Asuransi mikro berkembang dengan pesat dan berfungsi sebagai penyedia asuransi sosial yang terjangkau bagi pekerja sektor informal. Kondisi demikian dapat pula ditemui di Thailand. Hubungan antara keluarga dan komunitas setempat, terutama di daerah perdesaan, dilihat sebagai mekanisme jaring pengaman sosial yang sewaktu-waktu dapat digunakan bila diperlukan. Terdapat setidaknya dua bentuk asuransi

kesehatan di Thailand. Bentuk pertama adalah Kartu Emas (kartu kesehatan gratis bagi penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan untuk memperoleh fasilitas pelayanan kesehatan dari pemerintah). Bentuk yang kedua ditargetkan bagi keluarga 'hampir miskin' yang masih mampu membayar 500 bath untuk Kartu Sehat. Namun seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, program Kartu 500 bath ini telah berakhir dan digantikan oleh program asuransi kesehatan universal bernama 'Skema 30 bath'.

Dana sosial berbasis komunitas merupakan program yang banyak ditemui di kawasan Asia Tenggara dan dianggap sebagai mekanisme untuk menghubungkan sumber daya publik guna memenuhi kebutuhan sosial. Sistem ini biasanya dikelola pada tingkat lokal dengan melibatkan LSM dan pemerintah lokal yang akan menyediakan bantuan keuangan bagi proyek berskala kecil seperti *livelihood programmers* bagi komunitas serta proyek pembangunan ekonomi lokal. Pendekatan ini sekarang sering dipergunakan, baik oleh pemerintah lokal maupun lembaga donor internasional (misalnya LSM) untuk mengembangkan inisiatif ekonomi lokal, percobaan pengelolaan desentralisasi serta untuk membiayai infrastruktur berskala kecil (Ortiz, 2002).

Di Indonesia, organisasi swakelola perdesaan menyediakan dana komunitas lokal dengan pelayanan primer. Mereka mengumpulkan kontribusi berupa barang guna menyediakan bantuan kesejahteraan di saat-saat darurat. Di Jawa sebagai contohnya, setiap keluarga menyumbang satu kaleng beras atau makanan lainnya setiap minggu. Sumber daya ini kemudian dipergunakan untuk membantu keluarga yang tidak memiliki cukup makanan di saat paceklik. Sistem ini dikenal sebagai *Jimpitan*. Bentuk lain dari dana sosial merupakan replikasi dari model *Grameen Bank*. Sistem ini biasanya ditemukan di Jawa dan Sumatera Utara. Model ini melibatkan peran koperasi simpan pinjam yang dibutuhkan oleh peminjam berskala kecil. Program sejenis dapat pula ditemukan di daerah perdesaan di Filipina dari Malaysia.

Di Vietnam, program dana sosial berbentuk penghapusan biaya sekolah, biaya kesehatan serta pajak lokal. Keluarga di Vietnam (terutama keluarga miskin perdesaan) sangat bergantung pada mekanisme perlindungan sosial informal sejenis, yang biasanya melibatkan teman dan kerabat sekitarnya. Karena rendahnya standar fasilitas kesehatan

serta kurangnya akses terhadap pelayanan kesehatan, masyarakat perdesaan terbiasa untuk mengobati sendiri penyakitnya dengan memanfaatkan ramuan dan obat-obatan tradisional.

Pengelolaan serta persiapan bencana merupakan bentuk lain perlindungan sosial untuk membantu masyarakat dalam menghadapi berbagai resiko yang mungkin terjadi. Sebelum bencana tsunami menerjang kawasan Asia Tenggara, isu ini tidak menjadi isu prioritas diantara negara-negara anggota ASEAN. Hanya beberapa negara di ASEAN yang memiliki pusat penanggulangan bencana (*disaster management centre*) untuk membantu masyarakat di saat darurat serta memperkuat kapasitas masyarakat di bidang penanggulangan bencana. Filipina, yang terletak di kawasan sabuk topan, merupakan contoh perlunya mendirikan program penanggulangan bencana di ASEAN.

E. REKOMENDASI

Sistem perlindungan sosial dapat mengurangi tingkat kemiskinan melalui penciptaan pasar tenaga kerja yang efisien, meminimalisir akibat ketidakstabilan kondisi kehidupan bagi masyarakat kecil, meningkatkan kapasitas masyarakat untuk melindungi dirinya sendiri serta mempersiapkan mereka untuk menghadapi resiko serta ketidakpastian pendapatan. Pada tingkat makro, kebijakan perlindungan sosial dapat berperan dalam menjaga kestabilan pembangunan ekonomi karena mampu mempertahankan permintaan atas barang-barang kebutuhan dasar. Berdasarkan orientasi pasar, pembangunan ekonomi, tingkat kemiskinan serta implementasi kebijakan perlindungan sosial, negara-negara ASEAN dapat dikategorikan menjadi Negara Ekonomi Transisi, Negara Berkembang, dan Negara Maju. Heterogenitas kondisi perlindungan sosial yang terjadi di ASEAN antara lain disebabkan oleh:

1. Perbedaan tingkat pembangunan ekonomi diantara negara anggota
2. Perbedaan kondisi sosio-kultural dan struktur sosial
3. Beragamnya kualifikasi dan efisiensi institusi pemerintah
4. Beragamnya struktur kekuatan organisasi lobi dan kelompok kepentingan.

Konsep standar dan intervensi perlindungan sosial di ASEAN cenderung menitik-beratkan pada upaya peningkatan kapasitas keluarga

miskin untuk mengumpulkan aset yang mereka miliki sehingga mereka dapat mengurangi tingkat kerentanan mereka dan pada saat yang bersamaan memungkinkan mereka untuk menghadapi guncangan akibat krisis ekonomi maupun bencana alam. Dampak yang ditimbulkan tsunami yang menghantam Asia Tenggara tidak hanya dirasakan di bidang ekonomi melainkan mempengaruhi pula kondisi sosial sebagian negara anggota ASEAN.

Dalam konteks skema asuransi sosial, banyak negara di ASEAN yang telah mengembangkan sistem penggabungan multi pilar dengan sistem pemerintah dan sektor swasta yang menjangkau pekerja sektor formal. Namun demikian, area cakupan skema tersebut tidak seimbang antara sektor swasta dan pemerintah.

Beberapa contoh negara dengan implementasi skema perlindungan sosial yang cukup baik, adalah:

1. Tunjangan kesejahteraan bagi pekerja sektor swasta dan pemerintah Brunei Darussalam, Malaysia, Singapura, dan Indonesia.
2. Sistem jaminan sosial bagi sektor swasta serta sistem asuransi pelayanan bagi pekerja di sektor publik: Filipina
3. Sistem asuransi sosial yang diatur dalam perundang-undangan dan dikelola pemerintah secara baik: Singapura
4. Asuransi sosial menuju ekonomi berorientasi pasar: Vietnam

Negara-negara ASEAN telah mengintegrasikan sistem bantuan sosial mereka dengan tunjangan bantuan kawasan serta pemberian subsidi pelayanan kesehatan, wajib belajar, bantuan dan pelatihan bagi pekerja, call centre, serta pendirian jaringan yang baik dengan masyarakat. Beberapa contoh negara dengan implementasi skema perlindungan sosial yang cukup baik, adalah:

1. Program bantuan sosial di bawah Kementerian Pembangunan dan Dukungan Masyarakat, kelompok swakelola berdasarkan etnis tertentu dan organisasi buruh: Singapura.
2. Reformasi institusional yang melindungi dan memberdayakan kelompok miskin: Filipina
3. *Pilot project* yang menambah subsidi perumahan ke dalam sistem yang telah berlaku: Brunei Darussalam, Singapura, Thailand, Vietnam, Indonesia

4. Pengurangan pajak bagi kelompok disabilitas mental: Filipina
5. Skema bantuan sosial yang dikelola oleh perusahaan milik negara, bukan pemerintah: Kamboja, Laos, dan Vietnam.

Kawasan Asia Tenggara memiliki paling tidak empat bentuk skema jaminan kesejahteraan sosial berbasis masyarakat, biasanya dikelola oleh komunitas lokal, yakni asuransi mikro, asuransi pertanian, dana sosial serta penanggulangan bencana lokal. Beberapa contoh negara dengan implementasi skema perlindungan sosial yang cukup baik, adalah:

1. Organisasi sukarela tingkat desa yang menyediakan dana komunitas lokal dan pelayanan primer: Indonesia
2. Model *Grameen Bank* yang menyediakan kredit koperasi bagi peminjam berskala kecil di perdesaan: Jawa dan Sumatera Utara
3. Dana sosial komunitas yang memberikan pengurangan atas biaya sekolah, biaya kesehatan serta pajak lokal: Vietnam
4. Penanggulangan persiapan bencana yang terorganisir dengan baik: Filipina

Beberapa langkah strategis dalam rangka memperkuat kerjasama pada tingkat regional ASEAN serta beberapa *pilot actions* yang juga bertujuan meningkatkan sistem perlindungan sosial melalui belajar sambil melakukan (*learning by doing*), telah direncanakan untuk diberlakukan serentak pada tingkat negara. Sesuai dengan tema yang diusung ASEAN Summit ke-11, "*One Vision, One Identity, One Community*", Satu Visi, Satu Identitas, Satu Komunitas", kerjasama regional merupakan hal fundamental dalam menyikapi masalah mobilitas tenaga kerja (menurunkan tingkat ketidakseimbangan, kebutuhan akan perlakuan yang sama, negara yang kuat dan lemah) berbagi dan belajar dari sesama negara anggota, serta berbagi ilmu mengenai praktik-praktik yang berhasil diterapkan di salah satu negara.

Langkah-langkah yang dapat dilakukan pada tingkat regional harus meliputi peningkatan dukungan politik, penguatan struktur institusi serta peningkatan kapasitas. Sedangkan langkah awal yang bisa diterapkan negara sebaiknya meliputi implementasi *best practices*, menerapkan hal-hal serta temuan penting yang dibahas pada pertemuan

ASEAN sebelumnya, meningkatkan hubungan institusi, serta melaksanakan langkah-langkah strategis awal.

Tulisan ini merupakan studi awal untuk memetakan sistem perlindungan sosial yang ada di ASEAN. Untuk itu, diperlukan adanya studi tambahan serta skema yang lebih spesifik guna menjelaskan model perlindungan sosial yang diimplementasikan di tiap negara anggota ASEAN secara lebih terperinci.

BAB XI

PERLINDUNGAN SOSIAL BAGI SEKTOR INFORMAL

Di negara-negara maju, munculnya perhatian terhadap perlindungan sosial bagi para pekerja telah ada sejak tumbuhnya sistem ekonomi pasar pada abad ke-19. Di negara-negara berkembang, perhatian terhadap perlunya perlindungan sosial bagi pekerja juga belakangan ini semakin menguat. Selain disebabkan oleh meningkatnya isu-isu seputar kemiskinan, juga disebabkan oleh meningkatnya jumlah pekerja yang semakin rentan terhadap berbagai resiko yang terkait dengan pekerjaannya. Sektor informal adalah salah satu lapangan pekerjaan yang sangat memerlukan perlindungan sosial. Di satu sisi, sektor ini sangat rentan terhadap berbagai resiko, seperti pemutusan hubungan kerja, upah kerja rendah dan tidak pasti, kondisi kerja yang buruk. Di sisi lain, sektor ini masih belum tersentuh secara efektif oleh skema-skema perlindungan sosial.

Sebagian besar penduduk di negara berkembang sangat tergantung pada pekerjaan di sektor informal sebagai sumber pendapatan dan penghidupan mereka. Namun demikian, karena sektor informal beroperasi di luar kerangka pekerjaan (*employment framework*) yang melembaga, para pekerja di sektor informal seringkali berada di luar jangkauan skema perlindungan sosial yang konvensional. Ketiadaan akses terhadap sistem perlindungan sosial formal mengharuskan para pekerja di sektor formal untuk mengembangkan mekanisme perlindungan sosial yang bersifat formal dan/atau berbasis lokal.

Kebutuhan akan skema perlindungan sosial informal sangat mengemuka. Sebagaimana dinyatakan oleh publikasi ILO, *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World* (ILO,

2000), perancangan sistem perlindungan sosial bagi para pekerja di sektor informal merupakan tantangan bagi para penentu kebijakan di negara-negara berkembang.

A. SEKTOR INFORMAL

Definisi sektor informal di Indonesia dapat didasarkan pada pembagian status ketenagakerjaan, yakni tenaga kerja formal dan informal, seperti yang didefinisikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) (lihat Evers and Mehmet, 1994; Azis, 1997; Firdausy, 1995:284; Firman, 1999:54; Hugo, 2000:125; McGee and Firman, 2000:325). Walaupun definisi ini dianggap masih terlalu luas dan seringkali memancing perdebatan, istilah sektor formal seringkali digunakan untuk merujuk pada hubungan antara pekerja dengan pemilik usaha yang memberikan upah (*waged employment*). Sedangkan sektor informal menunjuk pada mereka yang tidak terlibat pada hubungan pengupahan (*non-waged employment*), antara lain wiraswasta, buruh harian, usaha yang dijalankan oleh keluarga, mempekerjakan anggota keluarga tanpa dibayar (*unpaid family workers*) (Suharto, 2002b).

Sektor informal dikenal dengan beberapa istilah, tergantung pada konteks dan sudut pandangnya. Istilah-istilah tersebut antara lain ekonomi informal, ekonomi tidak terstruktur/teratur (*unregulated economy*), sektor yang tidak terorganisir (*unorganized sector*), atau pekerjaan yang tidak tampak atau terperhatikan (*unobserved employment*). Beberapa istilah di atas digunakan untuk merujuk sektor informal sebagai gabungan unit-unit ekonomi dan tenaga kerja dalam aktivitas komersial serta bidang kerja yang beroperasi di luar cakupan tenaga kerja formal. Untuk menjalankan usahanya, kegiatan ekonomi ini melibatkan struktur organisasional, teknologi dan produksi yang sederhana. Sektor ini sangat bergantung pada keberadaan anggota keluarga serta tenaga kerja upahan lainnya dengan tingkat sumber daya dan ekonomi yang rendah serta standar kondisi kerja yang minim.

Dalam sejarahnya, aktivitas sektor informal tidak pernah dimasukkan ke dalam statistik ketenagakerjaan nasional. Namun, guna membawa isu ini ke tahap nasional serta untuk menurunkan tingginya sorotan masyarakat terhadap tingkat pengangguran yang semakin tinggi,

pemerintah negara-negara berkembang kemudian memasukkan sektor informal ini ke dalam laporan data ketenagakerjaan nasional (lihat Portes, Castells and Benton, 1989; Thomas, 1992; Williams and Windebank, 1998). Akan tetapi, aktivitas sektor informal (yang kebanyakan tidak terdaftar serta tidak tercatat dalam perhitungan pendapatan nasional) menjadikan sektor ini dikenal sebagai sektor informal. Alasan utamanya adalah aktivitas-aktivitas yang dilakukan sektor ini biasanya berada di luar cakupan perundang-undangan dan perlindungan nasional. Bahkan ketika aktivitas mereka tercatat secara formal, kegiatan sektor ini seringkali tidak mengikuti peraturan perundangan mengenai ketenagakerjaan atau peraturan mengenai perlindungan di tempat kerja lainnya (lihat ILO, 1993; UNDP, 1997; Williams and Windebank, 1998).

Dalam konteks perkotaan, sektor informal seringkali merujuk pada keberadaan perusahaan kecil menengah yang memproduksi serta menjual barang dan makanan, atau menawarkan jasa yang melibatkan transaksi pasar dan pembayaran tunai. Di perkotaan, sektor ini menjadi tumpuan hidup mayoritas penduduk. Sektor informal perkotaan ini lebih beragam bila dibandingkan dengan sektor yang sama di perdesaan, baik dilihat dari jenis maupun kecepatan aktivitas yang dilakukan. Ragam kegiatan sektor ini meliputi perdagangan rumah tangga berbasis rumahan atau publik (*home-based and public-based*). Aktivitas sektor informal perkotaan berbasis publik biasanya berbentuk perdagangan di jalanan, seperti kaki lima. Walaupun kelompok kaki lima terbebas dari pajak yang dibebankan pada usaha perdagangan mereka, namun kelompok yang telah terstruktur ini terikat pada proses dan biaya administratif tertentu, seperti biaya pendaftaran untuk berjualan di suatu areal kaki lima maupun iuran harian.

B. KRISIS EKONOMI DAN SEKTOR INFORMAL DI INDONESIA

Di bawah pemerintahan Orde Baru, Indonesia berhasil mencapai kemajuan yang cukup substansial di beberapa bidang pembangunan (Suharto, 2002a). Pada kurun waktu dua dekade pasca kemerdekaan, struktur pembangunan Indonesia mengalami perubahan signifikan, baik di bidang sosial maupun ekonomi. Sektor pertanian mendominasi

perekonomian Indonesia hingga akhir tahun 1960-an, sedangkan pertumbuhan ekonomi di tahun 1970-an didominasi oleh sektor manufaktur dan jasa. Industrialisasi serta perkembangan ekonomi dunia yang diasosiasikan dengan pasar internasional dan investasi luar negeri telah mendorong kesempatan bagi pertumbuhan ekonomi dan peningkatan sosial pada aras nasional.

Namun demikian, pembangunan nasional Indonesia pada masa tiga dekade setelah kemerdekaan menunjukkan bahwa negara ini menghadapi dua masalah fundamental (Suharto, 2002a), yakni: pertama, kestabilan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi selama pemerintahan Orde Baru (terutama pada tahun 1970 hingga 1990-an) diikuti oleh ketidakmerataan tingkat pembangunan antara Pulau Jawa dan pulau lainnya; kedua, pertumbuhan populasi perkotaan (yang disebabkan oleh distribusi penduduk yang tidak merata serta peningkatan jumlah penduduk desa yang hijrah ke kota) menunjukkan bahwa pertumbuhan tingkat urbanisasi melebihi tingginya tingkat industrialisasi. Permasalahan ini masih ditambah dengan munculnya masalah yang mengganggu perkembangan pembangunan Indonesia; krisis ekonomi. Tragedi pembangunan yang mengguncang perekonomian Indonesia di pertengahan tahun 1997 ini mempengaruhi seluruh sektor dalam pembangunan Indonesia, dan pada akhirnya mempertinggi tingkat pengangguran dan kemiskinan di perkotaan. Bagian berikut akan menjelaskan interaksi diantara ketiga masalah tersebut serta hubungannya dengan pertumbuhan sektor informal dalam perekonomian Indonesia.

C. PENYEBAB KRISIS

Krisis ekonomi yang dimulai pada bulan Juli 1997 telah membawa kejayaan ekonomi negeri ini yang dinikmati selama tiga dekade terakhir, berakhir secara tiba-tiba. Seperti yang telah disebutkan oleh para ahli, krisis ekonomi ini berdampak lebih buruk bagi Indonesia, dibandingkan dengan negara Asia lainnya. Krisis ini pun merupakan guncangan terhebat yang pernah menerpa pembangunan negara ini. Dalam laporan tahunannya pada tahun 1998, Bank Dunia menyebutkan bahwa 'Indonesia berada dalam krisis hebat. Negara yang berhasil mencapai

pertumbuhan ekonomi yang tinggi, stabil serta mampu mengurangi tingkat kemiskinan, kini hampir berada di ujung keruntuhan ekonomi. Belum ada satu negara pun di dunia ini yang pernah mengalami keterpurukan sedramatis ini (World Bank, 1998:1).

Evans (1998) dan Hill (1999) mencatat, tingkat penurunan GDP yang dialami Indonesia kala itu sangat tajam (lebih rendah dari resesi ekonomi pada tahun 1980-an atau bahkan pada 1960-an). Tingkat penurunan GDP ini serupa dengan yang dialami Inggris, saat depresiasi perekonomian terburuk menimpa negara ini pada tahun 1929-32 (Suharto, 2002b). Hill (1992) menyebutkan bahwa pada tahun 1998, nilai tukar rupiah berkontraksi sebesar 20 persen, inflasi mencapai angka 100 persen pada puncaknya di pertengahan tahun 1998, sedangkan pertumbuhan GDP real tahunan sebesar 10 persen (Suharto, 2002b). Soesastro dan Basri (1998:5) menambahkan, yang mengherankan mengenai krisis ini adalah turunnya nilai tukar rupiah secara drastis serta lamanya waktu yang dibutuhkan untuk mengembalikan kestabilan nilai tukarnya. Pada tanggal 22 Januari 1998, nilai rupiah merosot tajam ke angka Rp17,000 per 1 US\$. Bandingkan dengan nilai tukar rupiah pada tiga bulan sebelumnya, yang mencapai angka Rp 3,380 dan Rp 2,604 (Soesastro dan Basri, 1998:3; Robison and Rosser, 1998:1593).

Terdapat beberapa faktor spesifik yang mempengaruhi besarnya dampak krisis ini bagi Indonesia (Baker et al, 1999:4). Salah satunya adalah faktor kebetulan. Rendahnya nilai tukar rupiah pada bulan Juli ini dipengaruhi oleh krisis nilai tukar mata uang asing di Thailand yang menyebar pada mata uang negara-negara lainnya di Asia Tenggara. Nyatanya, justru masalah dalam negeri perekonomian Indonesia itu sendiri yang memperburuk dampak krisis tersebut (Soesastro dan Basri, 1998:6; McLeod, 1998 b:916-22; Baker et al, 1999:4). Permasalahan dalam negeri Indonesia tersebut antara lain menyangkut masalah lemah dan tidak stabilnya kondisi makro ekonomi, tidak sesuainya implementasi kebijakan mikro ekonomi, investasi berlebih (*over-investment*) pada barang-barang milik negara, besarnya utang luar negeri, kurangnya transparansi pada sistem keuangan dan perbankan, kegagalan pemerintah dalam menghadapi tekanan yang muncul dari masyarakat dan sektor eksternal lainnya, serta ketidakpastian politik (terutama berkaitan dengan masalah suksesi kepresidenan).

Pada tingkat yang lebih mendasar, problematika jangka panjang yang terbentuk dalam jangka waktu tiga dekade saat pemerintah Orde Baru berkuasa turut memberikan sumbangan besar dalam memperburuk dampak krisis ini (McLeod, 1998a, 1988b; Soesastro and Basri, 1998; Baker et al, 1999; Hill, 1999). Menurut Baker et al (1999:5), beberapa kesalahan besar yang diwariskan pemerintah Orde Baru adalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta pengaturan sistem monopoli antara rekan sejawat yang menambah beban ekonomi secara keseluruhan dan menurunkan tingkat kompetitif internasional Indonesia.

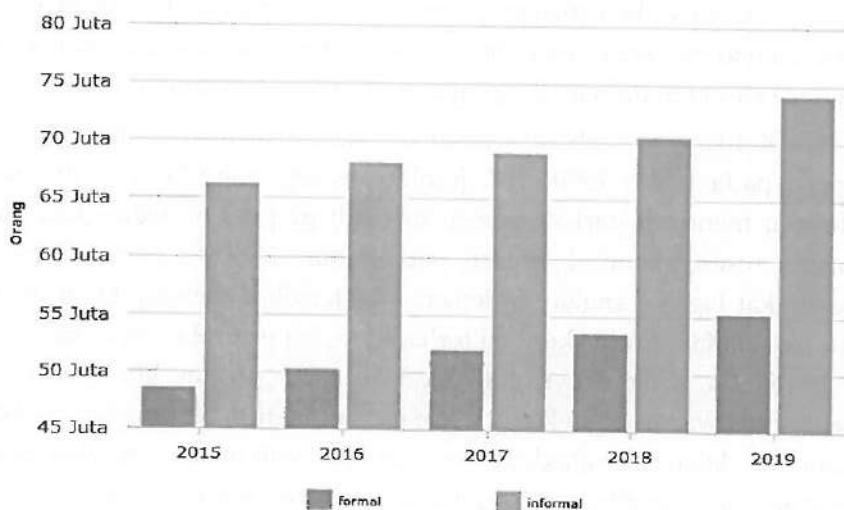
D. DAMPAKNYA BAGI SEKTOR INFORMAL

Krisis ini telah menyebabkan turunnya tingkat perekonomian, terutama inflasi besar-besaran dan menurunnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing. Kondisi perekonomian yang semakin terpuruk ini menyebabkan seluruh keberhasilan dan keberlanjutan pembangunan di Indonesia yang dicapai dalam kurun waktu tiga dekade ini, menjadi tak berarti lagi. Standar hidup penduduk turun ke titik yang cukup rendah, diikuti oleh naiknya tingkat kemiskinan, pengangguran, malnutrisi serta tingkat putus sekolah (Evans, 1998; Hill, 1999; Booth, 1999; Hanco ck, 2001).

Berdasarkan beberapa survey yang dilakukan pada tahun-tahun tersebut (BPS, 1998; Booth, 1999; Sumarto, Westerberg and Pritchett, 1999; Hugo, 2000), krisis yang terjadi berdampak hampir pada seluruh sektor pembangunan Indonesia, dan terutama telah mendorong jumlah pengangguran ke titik kritis. ILO (1998) memperkirakan bahwa sekitar 5.4 juta per kerja formal yang bergerak di bidang jasa, manufaktur dan konstruksi diberhentikan dari pekerjaannya akibat krisis ekonomi. Tahun 1999, karena nominal pendapatan yang stagnan, semakin meningkatnya jumlah pekerja yang di PHK serta tingginya inflasi, diperkirakan sekitar 129.6 juta penduduk atau 66.3 persen dari total populasi Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan. Kondisi yang belum pernah terjadi sejak tahun 1960-an (BPS, 1999:3; Tambunan, 2000:1). Permasalahan yang dihadapi ini telah mendorong ketergantungan pemerintah yang sangat tinggi terhadap utang luar negeri di bawah Program Penyesuaian Struktural (*Structural Adjustment Programme*) yang ditawarkan *International Monetary*

Fund (IMF) dan Bank Dunia. Program ini secara umum bertujuan untuk melakukan liberalisasi pasar dan menjauhkannya dari intervensi pemerintah. Beberapa reformasi di bidang ekonomi yang ditawarkan program ini, antara lain restrukturisasi sistem birokrasi dan perbankan, serta privatisasi perusahaan milik negara (BUMN).

Namun demikian, proses penyesuaian ini tidaklah cuma-cuma. Besarnya biaya yang harus dibayar ini, dirasakan sangat menyulitkan bagi kelompok masyarakat rentan, seperti mereka yang menganggur dan masyarakat miskin (e.g. Cornia, Jolly and Stewart, 1987; Evers and Mehmet, 1994; Thomas, 1995). Karena pemerintah tidak menyediakan perlindungan sosial seperti jaminan sosial atau tunjangan bagi mereka yang tidak bekerja, sangatlah sulit bagi kelompok menganggur dan masyarakat miskin di perkotaan untuk dapat bertahan hidup tanpa memiliki penghasilan. Seperti data pada Gambar 11.1 serta Tabel 11.1 dan 11.2, solusi yang dipergunakan untuk menyesuaikan permasalahan di atas adalah melalui penciptaan lapangan pekerjaan di sektor informal untuk bertahan hidup (lihat Portes, Blitzer and Curtis, 1986; Moser, 1994; Rakowski, 1994b; Thomas, 1995).



Gambar 11.1: Jumlah Sektor Formal dan Informal di Indonesia

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019.

Berdasarkan data BPS mengenai kondisi ketenagakerjaan di Indonesia (seperti yang terlihat pada Gambar 11.1) menunjukkan bahwa mayoritas tenaga kerja Indonesia bergerak di sektor informal. Antara tahun 2015 dan 2019, sebesar 60 persen total tenaga kerja negara ini bergerak di sektor tersebut. Angka yang cukup mengagetkan. Hal ini pula lah yang menjadikan sektor informal di Indonesia sebagai yang terbesar di seluruh dunia. Data tahun 2000 menunjukkan hal yang cukup fenomenal, jumlah pekerja di sektor informal mencapai 58 juta jiwa. Artinya, tingkat kepadatan tenaga kerja (*employment density*), jumlah pekerja yang terlibat pada kegiatan informal per 1000 orang dari total penduduk Indonesia yang sebesar 210 juta, adalah sekitar 276 pekerja atau 1 dari 4 orang Indonesia bekerja di sektor ini.

Dengan membandingkan sektor formal dan informal, Gambar 11.1 memberikan gambaran jelas mengenai apa yang terjadi pada perekonomian Indonesia dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir. Sektor informal tidak saja memberikan kontribusi signifikan pada perekonomian Indonesia secara keseluruhan, tetapi juga kenyataan bahwa sektor ini berkembang dengan pesat dan tidak menunjukkan adanya indikasi akan melemah. Informasi yang diperoleh pada kurun waktu terjadinya krisis mendukung ide awal mengenai keterkaitan antara stagnasi ekonomi dengan tingginya pertumbuhan ekonomi informal.

Ketika kita melihat sejarah perjalanan pembangunan ekonomi, seperti pada tahun 1990-1997, jumlah pekerja yang bekerja di sektor informal menurun dari 71 persen menjadi 62 persen. Sedangkan pada puncak resesi ekonomi, seperti pada tahun 1997-98, jumlah tersebut meningkat lagi ke angka 65 persen. Hal tersebut menunjukkan bahwa dampak kemakmuran ekonomi terhadap pola pertumbuhan tenaga kerja di Indonesia, sangatlah signifikan. Dari tabel di atas kita pun dapat melihat bahwa strategi ekonomi yang dilakukan mayoritas tenaga kerja Indonesia dalam menghadapi masa krisis adalah melalui perekonomian informal. Saat kondisi perekonomian membaik, sektor industri modern memberikan kontribusi besar dalam penyerapan pasar tenaga kerja baru. Sedangkan pada saat perekonomian mengalami stagnasi, kelompok penganggur baru dalam jumlah besar memasuki pasar tenaga kerja informal (Suharto, 2005).

Pada periode krisis tahun 1997-1998, terjadi penurunan yang sama di sektor pertanian. Namun kali ini diikuti oleh peningkatan jumlah tenaga kerja di sektor informal. Penelitian ILO (1998) menunjukkan bahwa pemutusan hubungan kerja kepada 5,4 juta pekerja di sektor modern telah menyebabkan turunnya pendapatan yang diperoleh pekerja dari sebesar 35 persen menjadi 30 persen. Selain itu, diperkirakan pula bahwa sektor informal dan industri rumahan atau usaha berskala kecil lainnya, mampu menyerap setidaknya setengah dari jumlah pengangguran baru tersebut (Tambunan, 2000:116).

Tabel 11.1

Perubahan Kondisi Ketenagakerjaan Indonesia Berdasarkan Sektor dan Status Tenaga Kerja, 1986-1998

	Total tenaga kerja (juta)				persentase			
	1986	1990	1997	1998	1986	1990	1997	1998
Berdasarkan sektor								
<i>Pertanian</i>	37.6	42.4	35.8	36.4	55	56	41	43
<i>industri¹</i>	10.8	10.4	16.5	14.2	8	14	19	17
<i>Perdagangan</i>	9.8	11.1	17.5	18.3	23	15	20	22
Jasa	19.1	12.0	17.4	15.4	14	16	20	18
Total	68.3	75.9	87.0	84.3	100	100	100	100
Berdasarkan status								
Tenaga kerja								
<i>Sektor formal</i>	17.6	21.1	30.5	25.1	26	26	35	30
<i>Sektor informal</i>	50.8	54.8	56.6	59.2	74	74	65	70
Total	68.3	75.9	87.0	84.3	100	100	100	100

Catatan: 1) termasuk bidang pertambangan, manufaktur dan bidang konstruksi.
Sumber: ILO (1998)

Selanjutnya pada Tabel 11.2 terlihat bahwa sektor informal menyumbang porsi yang lebih besar dibandingkan dengan sektor formal secara keseluruhan. Selain itu, tabel berikut menunjukkan bahwa sektor informal tersentralisir di daerah perdesaan dan di Pulau Jawa. Di Jawa, pentingnya keberadaan sektor informal dalam ketenagakerjaan provinsi ternyata lebih signifikan dirasakan di pusat perkotaan dibandingkan dengan di daerah perdesaan, kecuali di Jawa Timur. Ketika sektor ini dipecah dan diklasifikasikan melalui lokasinya (perkotaan dan perdesaan) Jawa Barat merupakan daerah dengan jumlah pekerja

informal terbanyak. Thomas (1995) dan Tinker (1997) menjelaskan bahwa di mayoritas negara berkembang, sektor informal perkotaan meningkat seiring dengan meningkatnya populasi di daerah tersebut. Penelitian ini membuktikan kebenaran tren tersebut. Walaupun secara umum sektor informal banyak didapati di daerah perdesaan, seperti yang terlihat pada Tabel 11.2 dimana tendensi ini terjadi seiring dengan peningkatan urbanisasi dan krisis ekonomi, namun pertumbuhan sektor informal di perkotaan jauh melebihi pertumbuhan sektor ini di perdesaan.

Tabel 11.2

Besaran Sektor Informal di Indonesia Berdasarkan Provinsi, 1998

Provinsi	Sektor informal			Sektor formal		
	Kota	Desa	Kota	kota	Desa	Kota
			+			+
			Desa			Desa
DKI Jakarta						
Jumlah (000)	1,171	0	1,171	2,383	0	2,383
Pembagian tenaga kerja (%)	8.45	0.00	2.04	14.48	0.00	7.68
Jawa barat						
Jumlah (000)	2,330	6,114	9,270	2,167	2,749	4,916
Pembagian tenaga kerja (%)	16.82	15.96	15,73	23.20	20.10	21.78
Jawa tengah						
Jumlah (000)	2,330	6,940	9,270	2,167	2,749	4,916
Pembagian tenaga kerja (%)	16.82	15.96	16.17	13.17	19.81	16.21
Yogyakarta						
Jumlah (000)	504	409	913	382	156	537
Pembagian tenaga kerja (%)	3.64	0.94	1.54	2.32	1.12	1.77
Jawa Timur						
Jumlah (000)	2,411	8,289	10,700	2,800	3,333	6,134
Pembagian tenaga kerja (%)	17.41	19.06	18.66	17.02	24.01	20.22
Total pulau jawa						
Jumlah (000)	9,320	21,752	31,073	11,549	9,028	20,577
Pembagian tenaga kerja (%)	67.28	50.02	54.19	70.20	65.05	67.84
Total pulau lainnya						
Jumlah (000)	4,532	21,737	26,269	4,903	4,851	9,754

Provinsi	Sektor informal			Sektor formal		
	Kota	Desa	Kota	kota	Desa	Kota
			+			+
			Desa			Desa
Pembagian tenaga kerja (%)	32.72	49.98	45.81	29.80	34.95	32.16
Total Indonesia						
Jumlah (000)	13,852	43,489	57,341	16,452	13,879	30,331
Pembagian tenaga kerja (%)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Salah satu hasil analisis ini memperlihatkan bahwa kombinasi antara tingkat urbanisasi dan krisis ekonomi sangat mempengaruhi besaran serta pertumbuhan: sektor informal, terutama di daerah pusat perkotaan di Jawa (seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, dan Yogyakarta). Seperti dilaporkan oleh media cetak lokal dan nasional, guncangan ekonomi yang terjadi antara tahun 1997 dan 1999 menyebabkan ditutupnya beberapa bank, pabrik dan agen-agen perjalanan serta mendorong peningkatan jumlah pengangguran baru yang memasuki sektor informal hingga mencapai dua kali lipat. Jumlah peningkatan pedagang jalanan, bahkan lebih besar lagi. Di Jakarta dan Bandung misalnya, pertumbuhan pedagang kaki lima di antara akhir tahun 1996 dan 1999 mencapai 300 persen (Kompas, 23 November 1998; Pikiran Rakyat, 11 Oktober 1999).

Dalam kurun waktu terjadinya krisis, pertumbuhan pedagang kaki lima dipicu oleh diberhentikannya para pekerja dari tempatnya bekerja di sektor formal. Asumsi yang berkembang menyatakan bahwa kontraksi ekonomi yang terjadi telah memaksa para pekerja yang diberhentikan untuk kembali ke daerahnya masing-masing. Namun ternyata dugaan tersebut meleset. Penelitian mikro yang dilakukan BPS dan UNDP di 36 desa dan 6 kecamatan menunjukkan bahwa dari 21.000 keluarga yang disurvei, hanya 6 persen dari mereka yang kembali ke tempat asalnya setelah diberhentikan dari pekerjaannya. Hasil ini tidak berbeda dengan penelitian sejenis yang dilakukan ICPS (1995), yang juga menunjukkan angka yang sama, yakni 6 persen (dikutip dari BPS, 1998:49).

Tampaknya penduduk yang diberhentikan akibat krisis ekonomi ini masih bertahan hidup di perkotaan. Tingginya tingkat kesulitan hidup di perkotaan tidak mendorong para penganggur untuk kembali ke desa atau tempat tinggal asal mereka. Penelitian yang dilakukan mengindikasikan kecenderungan masyarakat yang memandang kondisi desa atau tempat asal mereka tidak akan lebih baik daripada di kota, terutama dalam hal kesempatan kerja.

Krisis ekonomi yang terjadi, secara substantif telah mempengaruhi perkembangan sektor informal melalui dua cara, yakni sebagai penyedia lapangan pekerjaan baru bagi pasar tenaga kerja serta mendorong para 'pemain lama' di sektor ini untuk tetap tinggal di kota. Guncangan ekonomi ini telah memaksa masyarakat (bukan hanya kelompok masyarakat miskin tetapi juga kelas menengah) untuk bergantung pada sektor informal perkotaan. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, kegiatan sektor ini terutama bergerak di bidang perdagangan jalanan, bidang dengan proporsi terbanyak di antara bidang lainnya pada sektor ini. Mereka yang tergabung dalam sektor ini termasuk diantaranya adalah komunitas ekonomi kelas menengah dan bawah di daerah kota dan pinggiran kota (yang secara mendadak jatuh miskin akibat krisis) yang berusaha mencoba mencari strategi-strategi baru untuk bertahan hidup (lihat Jellinek, 2000).

Akibat krisis ini, prospek perkembangan mayoritas sektor formal tampaknya akan tetap rendah, paling tidak sampai tahun 2002. Dampak krisis pada sektor ketenagakerjaan telah dan akan semakin buruk dirasakan di daerah-daerah dimana sektor formal banyak beroperasi. Kelompok penganggur baru akan mengalami pengurangan pendapatan secara drastis, dan karena Indonesia tidak memiliki jaminan sosial, kondisi mereka akan tetap buruk sehingga memaksa mereka untuk mencoba peruntungan di sektor informal.

Namun pada saat yang bersamaan, melonjaknya harga barang akibat rendahnya nilai tukar rupiah serta penghapusan kontrol harga dan subsidi akibat krisis, mengancam keberadaan sektor informal (dimana 58 juta pekerja sektor ini masuk ke dalam kategori masyarakat miskin Indonesia). Itulah sebabnya, para pekerja sektor informal cenderung lebih rentan terkena dampak krisis karena sektor ini tidak dapat memberikan jaminan serta kepastian mengenai kondisi pekerjaan dan kehidupan

pekerjanya. Ranis dan Stewart (1999:111-2) menambahkan bahwa walaupun kelompok penganggur baru ini mengalami penurunan tingkat pendapatan yang cukup drastis, namun kondisinya masih cukup baik bila dibandingkan dengan kelompok yang telah lama hidup miskin (*old poor*), terutama di daerah perdesaan. Kelompok terakhir ini lebih rentan terhadap guncangan ekonomi karena mereka tidak memiliki penangkal (*buffer*) berupa tabungan, seperti yang biasanya dimiliki kelompok pekerja.

E. PERLINDUNGAN SOSIAL

Perlindungan sosial merupakan bagian dari, dan berfungsi sebagai, sarana pembangunan sosial. Perlindungan sosial merupakan strategi kebijakan sosial dalam mendorong keberlanjutan kehidupan dalam masyarakat, sejalan dengan prinsip hak asasi manusia dan keadilan sosial, serta prinsip fundamental dari pekerjaan sosial. Menurut Shepherd, Marcus, dan Barrientos (2002:5), perlindungan sosial merujuk pada proses, kebijakan, serta berbagai intervensi yang dilakukan guna merespon resiko ekonomi, politik dan sosial, terutama yang dihadapi oleh kelompok rentan dan miskin agar dapat meningkatkan kapasitas mereka dalam berpartisipasi dalam pembangunan. Perlindungan sosial adalah skema yang melembaga untuk melindungi orang dari berbagai resiko yang mengancam kehidupannya, mulai dari sakit hingga kematian, kecelakaan kerja hingga pensiun.

Perlindungan sosial tidak hanya berupa desain jaminan sosial (*social security*) bagi publik, yang di dalamnya mencakup bantuan sosial (*social assistance*) dan asuransi sosial (*social insurance*). Perlindungan sosial mencakup juga skema bagi swasta dan skema perlindungan tak terlembaga lainnya yang memiliki tujuan serupa, baik berbentuk formal dan informal (John, 2002). Oleh sebab itu perlindungan sosial memiliki arti yang lebih luas daripada jaminan sosial, karena mencakup mekanisme kontribusi dan non kontribusi yang berbentuk skema bantuan sosial dan asuransi sosial bagi program kesejahteraan berbasis pajak atau sukarela, kebijakan pasar kerja; serta skema mikro berbasis masyarakat (John, 2002). Bantuan sosial dan asuransi sosial umumnya dikategorikan sebagai skema perlindungan sosial yang bersifat formal dan makro.

Sejarah perkembangan model ini diawali dari inisiatif yang berakar pada sistem negara kesejahteraan (*welfare state*) sehingga mekanismenya lebih berskala nasional dan universal.

Secara konseptual, perlindungan sosial dapat dikelompokkan menjadi tiga model, yaitu:

1. Bantuan sosial (*social assistance*);
2. Asuransi sosial (*social insurance*); dan
3. Jamkesmas berbasis masyarakat (*community-based social welfare security*).

Bantuan sosial adalah skema publik yang diberikan oleh negara kepada warganya, terutama kelompok kurang beruntung yang sangat rentan dan tidak termasuk angkatan kerja, seperti anak-anak, jompo, penyandang cacat yang tidak bisa bekerja. Bantuan sosial biasanya didanai dari pajak dan diberikan tanpa memperhatikan apakah si penerima memberi kontribusi (premi) atau pun tidak.

Asuransi sosial umumnya diselenggarakan melalui mekanisme "*risk sharing across population*" Artinya, penanganan resiko dihadapi secara gotong-royong oleh para pesertanya melalui pengelolaan dana pertanggungungan yang dikumpulkan dari kontribusi premi. Asuransi sosial secara umum mensyaratkan bahwa para peserta memiliki sumber penghasilan yang relatif tetap dan sebagiannya dapat disisihkan untuk membayar premi.

Model perlindungan sosial yang ketiga adalah Jamkesmas berbasis masyarakat atau sering pula disebut "skema mikro berbasis masyarakat" (*micro and area-based schemes*). Jamkesmas yang berbasis masyarakat dikembangkan untuk merespon beberapa kekurangan yang ada pada skema formal. Di negara-negara berkembang, pemerintah belum mampu (meskipun sebagian besar sebenarnya bisa dikatakan belum mau) mendanai skema jaminan sosial formal. Alasan klasiknya karena kekurangan dana. Akibatnya, jaminan sosial formal cenderung hanya bisa menjangkau sedikit kelompok sasaran. Misalnya, para penyandang cacat atau jompo yang bisa disantuni oleh bantuan sosial masih jauh dari populasi yang sesungguhnya, diperkirakan hanya sekitar 5 hingga 10 persen saja dari populasi yang ada, itu pun sebagian besar masih bersifat parsial dan temporer.

Selain itu, para pekerja di sektor informal, seperti sopir Bajaj, tukang becak, penjual jamu gendong, dan para pekerja informal rumahan adalah kelompok populasi yang juga belum tersentuh oleh jaminan sosial yang bersifat formal. Padahal jumlah mereka sangat besar. Jika sektor informal mencakup mereka yang bekerja di sektor pertanian (seperti buruh tani), pembantu rumah tangga, pekerja konstruksi, para pedagang kaki lima serta para pengusaha "mikro" dan pekerja mandiri yang disebutkan di muka, maka jumlahnya mencapai lebih dari 70 persen dari seluruh angkatan kerja di Indonesia (Suharto, 2002).

Mereka memiliki penghasilan, yang walaupun relatif kecil dan tidak tetap, jika dikelola dengan baik mampu disisihkan untuk dihimpun menjadi semacam "*income pooling*" atau "*social fund*" yang bisa digunakan sebagai dana pertanggungan bila mereka menghadapi musibah atau situasi sulit yang menyebabkan hilangnya penghasilan. Oleh karena itu, skema jaminan sosial yang sering diterapkan bagi mereka biasanya menggabungkan unsur-unsur bantuan sosial, asuransi sosial dan keswadayaan lokal, karena di dalamnya seringkali melibatkan bantuan atau insentif pemerintah, penarikan premi anggota, dan kelembagaan lokal.

Salah satu contoh skema Jamkesos berbasis masyarakat yang pernah dikembangkan oleh Departemen Sosial adalah BKSP (Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen) dan Askesos (Asuransi Kesejahteraan Sosial). Secara konseptual, BKSP dapat dikategorikan sebagai "*dana social*" (*social fund*) yang difasilitasi oleh Depsos (jumlahnya sebesar Rp. 25 juta) yang dititipkan kepada Organisasi Sosial setempat untuk dikelola dan dijadikan modal usaha. Sebagian dari keuntungannya harus dipergunakan untuk menyantuni Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang tidak produktif, seperti jompo telantar atau penyandang cacat fisik atau mental yang berat yang tidak memungkinkan bagi mereka mencari nafkah sendiri.

Askesos memberikan jaminan pertanggungan kepada pekerja sektor informal dari kemungkinan resiko terkena musibah, seperti sakit, kecelakaan atau meninggal dunia. Syarat peserta Askesos adalah pencari nafkah utama dalam keluarga sektor informal dengan penghasilan minimal Rp.200.000 per bulan. Pencari nafkah utama ini bisa laki-laki maupun perempuan yang berusia 21-60 tahun atau telah menikah. Setiap

bulan para peserta ini diwajibkan membayar premi sebesar Rp .5.000 kepada Orsos yang ditunjuk sebagai pelaksana program Askesos untuk masa waktu 3 tahun. Berbeda dengan sistem asuransi kebanyakan, premi ini tidak hilang, melainkan dianggap sebagai tabungan, apabila peserta selama masa pertanggung jawaban tidak pernah mengajukan klaim.

Penanggungjawab dan penyelenggara program Askesos secara nasional adalah Departemen Sosial yang dalam implementasinya di daerah dikoordinasikan dengan Dinas Sosial Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Dalam praktiknya di lapangan, setidaknya dalam uji coba model ini di beberapa provinsi, pengelola Askesos adalah Organisasi Sosial pada tingkat desa atau kelurahan. Dengan suntikan dana sebesar Rp. 25 juta (sebelumnya Rp 40 juta), setiap Orsos kemudian mengelola dana tersebut untuk membayar klaim dan sebagiannya lagi dipergunakan sebagai "investasi" Orsos yang dalam praktiknya kebanyakan berbentuk modal simpan-pinjam dan kegiatan usaha skala mikro.

Secara konseptual, Askesos dapat dikategorikan sebagai asuransi mikro berbasis masyarakat. Namun, merujuk pada definisi social insurance dari ILO atau Sanders (2000), makna "asuransi" pada Askesos sebenarnya agak kurang pas. Sander (2000) mengingatkan bahwa istilah asuransi kadang menyesatkan. Asuransi pada hakekatnya merupakan sebuah industri yang memiliki regulasi tertentu serta memerlukan persyaratan yang kemungkinan besar sulit atau bahkan tidak mau dipenuhi oleh sebuah skema asuransi mikro. Skema-skema sosial yang pada kenyataannya merupakan kelompok-kelompok tabungan dari para anggotanya adalah bukan asuransi, melainkan hanyalah sebuah bentuk pengelolaan keuangan atau usaha menghadapi resiko secara bersama-sama (Suharto, 2004).

F. PERLINDUNGAN SOSIAL BAGI SEKTOR INFORMAL

Dalam beberapa dekade terakhir, salah satu isu besar di negara-negara Dunia Ketiga adalah paradoks mengenai terbatasnya industrialisasi serta tingginya tingkat urbanisasi. Keberadaan industrialisasi yang gagal dalam menciptakan lapangan pekerjaan baru, diperburuk oleh tingginya tingkat pertumbuhan penduduk di perkotaan

yang diikuti oleh meningkatnya kesulitan hidup dan kemiskinan di daerah ini.

Tingginya angka pengangguran, kejahatan, serta degradasi lingkungan adalah beberapa masalah yang sering ditemui di perkotaan. Hal tersebut merupakan masalah serius bagi Indonesia, mengingat dalam beberapa tahun terakhir kombinasi antara melemahnya tingkat industrialisasi, meningkatnya pertumbuhan pusat-pusat perkotaan, serta krisis ekonomi, telah memicu tingginya tingkat kemiskinan kota dan pengangguran. Kemerostan kapasitas pemerintah kota dalam menciptakan lapangan pekerjaan serta menyediakan pelayanan sosial dasar, telah mendorong berkembangnya sektor informal yang digunakan masyarakat sebagai sarana untuk memperbaiki kondisi ketenagakerjaan, modal, dan pendapatan mereka.

Keberadaan sektor informal berperan penting dalam pembangunan di Indonesia. Besarnya jumlah dan tidak meratanya distribusi penduduk Indonesia, meningkatnya jumlah penduduk di perkotaan serta dampak dari penurunan proses industrialisasi, telah mendorong penciptaan lapangan kerja alternatif guna mengimbangi tingginya tingkat pertumbuhan tenaga kerja. Sepanjang tahun 1990-an, situasi ketenagakerjaan di Indonesia memang tidak menguntungkan. Hal tersebut terjadi karena ketidakmampuan sektor formal dalam menyerap tenaga kerja ke dalam pasar nasional. Antara tahun 1990 dan 1997, di saat tingkat keikutsertaan tenaga kerja meningkat dari 55 persen menjadi 58 persen, tingkat kesempatan kerja justru mengalami penurunan sebesar 2 persen dari semula 97 persen menjadi 95 persen. Sebagai hasilnya, pada periode tersebut tingkat pengangguran terbuka naik dari 1,7 persen menjadi 4,7 persen (BPS, 1995:19; BPS, 1997:1).

Seperti yang terjadi di negara Dunia Ketiga lainnya, sektor informal di Indonesia masih memegang peranan penting sebagai penyerap tenaga kerja terbanyak. Sektor ini berhasil menciptakan distribusi pendapatan yang cukup seimbang di perkotaan dan perdesaan. Dalam kurun waktu 1980-an hingga 1990-an, jumlah tenaga kerja yang menggantungkan hidup mereka pada sektor informal mencapai lebih dari 60 persen dari total tenaga kerja (lihat Sethuraman, 1985; Evers and Mehmet, 1994; Firdausy, 1995; Azis, 1997; BPS, 2001). Pada tahun 1998, sektor ini mampu menyerap sebanyak 43 juta tenaga kerja di daerah

perdesaan dan 14 juta di daerah perdesaan, atau setara dengan 65 persen dari total populasi pekerja Indonesia (BPS 2001; Hugo, 2000:125). Angka di atas menunjukkan bahwa sektor perekonomian informal Indonesia merupakan yang terbesar di dunia (Suharto, 2002a; 2002b).

Namun demikian, sektor informal yang mampu menghidupi sebagian besar tenaga kerja nasional ini ternyata memiliki beberapa kelemahan. Kelemahan tersebut antara lain didasarkan pada kenyataan bahwa sektor ini memiliki tingkat produktivitas yang rendah, kondisi kerja yang buruk, rendahnya pendapatan yang diperoleh, serta rendahnya kesempatan bagi para pekerja untuk memajukan usahanya. Walaupun, beberapa kelompok terorganisir di sektor ini (seperti misalnya pedagang asongan) cenderung memiliki jiwa wiraswasta atau bahkan pendapatan yang cukup tinggi, namun secara umum sektor informal acapkali dipandang sebagai usaha bermodal kecil yang masih rentan, sulit memperoleh keuntungan, dengan akses pasar yang terbatas serta rendahnya standar hidup para pekerjanya (Suharto, 2002b:1 16).

Ironisnya, walaupun sektor ini memberikan sumbangan berarti bagi pembangunan nasional, sektor informal di Indonesia masih dipandang sebagai paradoks, dan keberadaannya selalu dianggap tidak memuaskan. Upaya pemerintah dalam menciptakan program-program baru guna mendorong perkembangan sektor formal, ternyata tidak diikuti oleh pengembangan program yang sama di sektor informal seperti yang seharusnya dilakukan (Forbes, 1996:60). Hal ini tentu saja mengancam kondisi sektor informal serta memberikan tantangan tersendiri bagi pembangunan sosial negeri ini. Sebagai bagian dari pembangunan sosial, perlindungan sosial di Indonesia tidak mampu menjangkau tenaga kerja di sektor informal. Sebagai hasilnya, selain memiliki kapasitas yang terbatas untuk keluar dari kesulitan, sektor ini pun tidak mampu menghalau resiko yang muncul tiba-tiba atau jenis guncangan lainnya. Bab ini menekankan pada perlunya memasukkan kebijakan sosial dan perlindungan sosial bagi sektor informal dalam pembangunan sosial di Indonesia. Bukan saja karena sektor informal telah menyediakan lapangan pekerjaan bagi mayoritas penduduk di negara ini, melainkan juga karena sebagian besar pekerja sektor ini masih hidup dalam kemiskinan.

Hingga saat ini di Indonesia, yang belum memiliki skema perlindungan sosial bagi kelompok miskin dan tidak bekerja, belum terlihat adanya inisiatif di bidang kebijakan sosial guna menghadapi persoalan yang berkaitan dengan sektor informal (lihat John, 2002). Kelompok miskin, penganggur, serta pekerja di sektor informal sangat bergantung pada jaring pengaman sosial tradisional, seperti bergantung pada bantuan kerabat dan komunitas lain.

Berkembangnya sistem kapitalisme di daerah perkotaan telah memperlemah sistem perlindungan sosial berbasis komunitas yang selama ini menjadi sandaran komunitas lokal. Karena belum terbentuknya sistem perlindungan sosial baru yang sesuai untuk perekonomian industri modern, ketergantungan masyarakat pada perekonomian berkembang (yang selama tiga dekade terakhir berhasil mengurangi tingkat kemiskinan) justru dinilai tidak menguntungkan mengingat perekonomian ini tidak memiliki skema jaminan sosial bagi kelompok miskin dan penganggur (lihat Ranis dan Stewart, 1999:112).

Dengan demikian, keberadaan jaring pengaman sosial informal (seperti tunjangan keluarga atau komunitas) mungkin dapat mengurangi dampak negatif dari krisis, namun tidak dapat menghilangkannya. Jika banyak anggota dalam komunitas ini yang mengalami resiko yang sama pada saat yang bersamaan (seperti yang terjadi pada krisis ekonomi) strategi penanggulangan bersama (mutual coping strategies) ini tidak akan berjalan efektif karena terjadinya mekanisme penyebaran resiko (risk spreading mechanisms) (Corbett, 1988). Hal ini terutama terjadi di Indonesia, dimana pada banyak kasus buruknya dampak krisis ini cenderung menyebar. Kondisi ini semakin diperparah oleh ketidakstabilan politik dan sosial pada tahun 1998.

G. TANTANGAN

Perlindungan sosial, terutama yang merujuk pada skema jaminan sosial formal, seringkali digunakan sebagai perangkat institusional bantuan publik dan asuransi sosial yang dibentuk pemerintah atau perundang-undangan di sektor formal. Namun demikian, menurut John (2002:9), dalam dua dekade terakhir terdapat debat intensif mengenai apa dan bagaimana skema jaminan sosial, seperti asuransi kesehatan dan

tunjangan hari tua, dapat dinikmati pula oleh sektor informal. Cakupan skema bisa diperluas agar menjangkau para pekerja di sektor informal. Perlindungan sosial merupakan hak setiap warga negara yang harus dipenuhi. Indonesia memiliki beberapa bentuk perlindungan sosial, terutama dalam bentuk tunjangan hari tua, kematian, cacat permanen, tunjangan kecelakaan kerja, dan pelayanan kesehatan (Tambunan dan Purwoko, 2002). Sebagai contoh, skema asuransi sosial yang ditujukan bagi pekerja pemerintahan adalah Asuransi Kesehatan atau ASKES, yang telah diperkenalkan sejak tahun 1968. Indonesia pun memiliki JAMSOSTEK atau Jaminan Sosial Tenaga Kerja, skema jaminan sosial bagi pekerja sektor formal untuk melindungi mereka dari resiko sosial, seperti kecelakaan kerja, sakit, usia lanjut, dan kematian.

Namun demikian, seperti yang dijelaskan oleh Tambunan dan Purwoko (2002) serta Scheil-Adlung (2004), sistem perlindungan sosial di Indonesia masih memiliki beberapa kelemahan. Sistem ini dinilai memiliki cakupan keanggotaan yang terbatas, ketidakefektifan institusi penyelenggara, serta ketidakberlanjutan program yang diikuti oleh tidak adanya peningkatan kualitas. Selain hanya menjangkau pekerja di sektor formal (seperti pegawai negeri sipil dan angkatan bersenjata) reputasi program ini di masyarakat pun, cukup rendah. Apabila ada kesempatan, para anggota skema ini cenderung memilih untuk keluar dari keanggotaan mekanisme kontribusi yang dipraktikkan skema ini (Scheil - Adlung (2004:9). Sejak berkembangnya sektor informal di negeri ini, skema perlindungan sosial semakin kewalahan dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat, seperti yang diharapkan.

Fakta menunjukkan bahwa keluarga miskin dan rentan di Indonesia sangat bergantung pada transfer dari sumber-sumber non-negara, seperti kerabat, komunitas, maupun organisasi keagamaan. Akan tetapi, beberapa bentuk jaringan kolektif dan tradisional berbasis prinsip resiprokatif cenderung tidak mampu menjangkau sebagian masyarakat sangat miskin yang justru sangat membutuhkan skema ini, serta seolah meninggalkan mereka dalam kondisi perekonomian yang semakin sulit dan berorientasi pada pasar seperti sekarang ini (Norton, Conway, and Foster, 2001). Selama terjadinya krisis, antara tahun 1997-99, semakin terlihat jelas bahwa Jamkesmas berbasis komunitas atau keluarga (walaupun telah ditambah dengan beberapa program sederhana serupa

dari pemerintah) ternyata tidak mampu melindungi masyarakat dari kemiskinan, tingginya resiko sosial, serta guncangan yang diakibatkan oleh krisis ekonomi. Selain itu, industrialisasi, urbanisasi, dan mobilitas sosial juga telah menyebabkan terjadinya disintegrasi bentuk perlindungan sosial tradisional (lihat Jon, 2002:7-8).

Dalam hal ini, Norton, Conway, dan Foster, (2001:11) menyatakan bahwa:

Para pembuat kebijakan harus memahami realita sistem ini: adalah penting untuk tidak tergantung pada bayangan indah mengenai kehidupan komunitas perdesaan yang harmonis, dimana kelompok muda menghormati kelompok usia lanjut serta memperhatikan kehidupan anggota komunitas mereka lainnya yang rentan. Tingginya dukungan dan solidaritas diantara komunitas memang merupakan karakteristik penting masyarakat miskin di sebagian besar negara berkembang. Namun, tidak berarti bahwa mereka dapat memenuhi semua fungsi perlindungan sosial yang seharusnya dituangkan dalam bentuk kebijakan nasional.

Merujuk identifikasi yang diberikan ILO, beberapa skema perlindungan sosial bagi pekerja di sektor informal secara esensial dapat dikategorikan menjadi dua kelompok (ILO, 2000; Chanagarajah and Sethuraman, 200 I:18-19):

Pertama, skema yang bertujuan untuk mempertahankan kapasitas pendapatan pekerja selama bekerja. Skema-skema tersebut, antara lain:

1. Pelayanan kesehatan. Akses terhadap pelayanan kesehatan memungkinkan pekerja untuk mempertahankan kondisi kesehatannya agar dapat tetap bekerja sehingga mampu memperoleh penghasilan. Pelayanan kesehatan ini dapat disediakan oleh pemerintah, ataupun melalui mekanisme sukarela, termasuk apa yang disebut sebagai skema asuransi mikro untuk pelayanan kesehatan.
2. Perlindungan sosial selama masa tidak mampu untuk bekerja (*incapacity*). Skema ini memungkinkan para pekerja untuk menghindari hilangnya pendapatan akibat sakit atau cacat karena kecelakaan kerja/ kejadian mendadak lainnya, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang, melalui tunjangan penggantian pendapatan. Skema ini dapat diperoleh melalui mekanisme Jamkesmas yang dananya dapat

ditanggung bersama oleh pemilik usaha dan atau pemerintah; atau melalui pelayanan kesehatan serta sistem rehabilitasi bagi pekerja.

3. Skema perlindungan pada masa kehamilan bagi pekerja perempuan. Skema ini pembayarannya ditanggung oleh pekerja perempuan dan laki-laki, serta didukung pula oleh pemilik usaha dan pemerintah.
4. Asuransi masa menganggur/tidak bekerja serta skema kepegawaian tambahan lainnya, seperti yang selama ini diperoleh oleh pegawai publik. Dana skema dapat ditanggung oleh pemerintah bersama dengan kontribusi dari pemilik usaha, serta hanya diberikan pada periode yang terbatas.

Kedua, skema yang dapat memberikan jaminan pendapatan bagi pekerja dan keluarganya setelah masa kerjanya berakhir, agar mampu meminimalisir resiko pekerja tersebut terpuruk ke posisi di bawah garis kemiskinan. Yang termasuk ke dalam skema ini, adalah:

1. Skema tunjangan hari tua dan pensiun, termasuk skema perlindungan sosial pemerintah yang memberikan pendapatan minimum atau tunjangan pensiun kepada kelompok berusia lanjut.
2. Skema jaminan sosial berbasis pendekatan kontribusi, yang dikenal sebagai asuransi sosial.
3. Skema tabungan masa tua, sesuai dengan mandat perundang-undangan, seperti dana kesejahteraan.
4. Skema sukarela tambahan di masa pensiun
5. Skema bantuan sosial, tunjangan bagi kelompok termiskin dari pekerja sektor informal yang tidak menerima atau hanya menerima sedikit tunjangan dari perlindungan sosial (atau tunjangan universal) lainnya. Untuk mendanai skema ini, akan diambil dari perolehan pajak yang diterima pemerintah.

H. KESIMPULAN

Bab ini telah memperlihatkan bahwa hingga saat ini sektor informal telah menjadi tumpuan penghasilan dan lapangan kerja bagi populasi pekerja di Indonesia. Krisis perekonomian yang terjadi telah melipatgandakan jumlah sektor informal yang beroperasi, terutama di daerah perkotaan. Banyak dari pekerja sektor ini yang hidup dalam kemiskinan karena rendahnya pendapatan, buruknya kondisi kerjaan

serta ketidak-beradaan perlindungan ketenagakerjaan yang memadai. Oleh karenanya, pembangunan sosial di Indonesia perlu memfokuskan strategi-strateginya guna mengembangkan kebijakan bidang perlindungan sosial bagi mereka yang bekerja pada sektor informal.

Seperti yang dialami negara berkembang lainnya, kesenjangan antara mereka yang memperoleh perlindungan sosial dan mereka yang tidak, sangat besar. Kondisi ini tidak hanya disebabkan oleh banyaknya jumlah pekerja di sektor informal, tetapi juga karena beberapa kelemahan yang dimiliki perlindungan sosial yang ada seperti cakupan yang terbatas serta rendahnya kualitas dan tingkat keberlanjutan program. Memperluas cakupan perlindungan sosial bagi mereka yang bekerja di sektor informal Indonesia merupakan tantangan berat bagi agenda kebijakan sosial di negeri ini.

Telah diakui bahwa dalam mengembangkan kebijakan perlindungan sosial bagi sektor informal, diperlukan penelitian yang hati-hati dalam beberapa isu, seperti tingkat keberlanjutan dan keterjangkauan, baik secara politik dan finansial. Berfungsi sebagai pembuka terhadap pemahaman baru mengenai isu perlindungan sosial bagi sektor informal, tulisan ini masih merupakan langkah awal diskusi mengenai pengembangan inisiatif perlindungan sosial di sektor informal, khususnya yang ada di perkotaan Indonesia. Penulis berharap, tulisan ini dapat memicu dilaksanakannya penelitian-penelitian lain mengenai kemungkinan implementasi kebijakan perlindungan sosial bagi sektor informal-yang tidak hanya responsif terhadap kebutuhan kelompok target, tetapi juga terhadap realita dan kondisi seluruh masyarakat.

BAB XII

PERLINDUNGAN SOSIAL MELALUI INISIATIF LOKAL

Dewasa ini perhatian terhadap perlindungan sosial semakin meningkat, baik di negara maju maupun di negara berkembang. Hal ini selain disebabkan oleh kecenderungan semakin mencuatnya persoalan kemiskinan, juga oleh menguatnya fenomena informalisasi pasar kerja, yakni semakin banyaknya penduduk yang bekerja di sektor informal. Globalisasi yang direfleksikan dari peningkatan perdagangan dan arus modal antar negara serta perubahan-perubahan teknologi juga turut memperkuat perhatian terhadap perlunya perlindungan sosial.

Negara-negara yang mengalami transisi menuju sistem ekonomi terbuka menghadapi perubahan-perubahan pada tingkat rumah tangga dan perusahaan. Program-program publik yang bernuansa 'residual', yakni skema-skema Jaring Pengaman Sosial yang sporadis, parsial dan berjangka pendek seperti 'Beras Miskin' (Raskin), Saluran Langsung Tunai (SLT) ternyata belum mampu mengurangi *insecurity* atau kerentanan yang dihadapi terutama oleh penduduk miskin. Skema-skema perlindungan sosial yang melembaga semakin diperlukan.

Menurut *World Bank*, perlindungan sosial adalah seperangkat tindakan untuk meningkatkan modal kemanusiaan (*human capital*), mulai dari intervensi pasar kerja, asuransi pengangguran atau jaminan hari tua hingga tunjangan penghasilan secara terbatas (Suharto, 2004). Skema-skema perlindungan sosial membantu individu, rumah tangga, dan komunitas agar dapat mengelola resiko penghasilannya secara lebih baik sehingga terhindar dari kerentanan. Pentingnya perlindungan sosial di Tanah Air dilandasi alasan:

1. Menguatnya konsep *welfare pluralism*, *civil society* dan *social capital* dalam pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial.
2. *Local safety net*, perlindungan sosial merupakan bagian dari budaya Indonesia dan telah dipraktikkan oleh kelompok masyarakat sebagai mekanisme informal dalam melindungi warganya.
3. *Decentralization mainstreaming*, pengarusutamaan desentralisasi pembangunan yang menekankan pentingnya kebutuhan lokal dan partisipasi publik (Suharto, 2004).

Namun demikian, sistem perlindungan sosial formal, yakni jaminan sosial, di Indonesia sebagian besar baru menjangkau penduduk yang bekerja di sektor formal. Sementara itu, mereka yang bekerja di sektor informal belum memperoleh jaminan sosial. Meskipun di lihat dari jumlah dan kerentanannya justru lebih membutuhkan daripada mereka yang bekerja di sektor formal. Selain upah kerja yang kecil, tidak pasti, lingkungan kerja di sektor informal pada umumnya masih belum memenuhi kelayakan kesehatan dan keselamatan kerja. Para pedagang kaki lima, tukang becak, maupun para pekerja di bidang pertanian bisa dijadikan contoh. Meskipun jumlahnya melebihi jumlah para pegawai negeri sipil, termasuk anggota ABRI dan kepolisian, para pekerja sektor informal ini belum dilindungi oleh jaminan sosial yang dapat melindungi mereka dari berbagai resiko yang setiap saat mengancam kehidupannya, seperti kecelakaan kerja, sakit, atau pemutusan hubungan kerja (PHK).

Para pegawai negeri sipil, anggota TNI dan kepolisian adalah contoh pekerja sektor formal yang telah menikmati berbagai skema jaminan sosial secara baik, mulai dari jaminan kesehatan, kecelakaan kerja hingga pensiun. Kepesertaan para 'pekerja negara' ini sudah mencapai 100 persen. Selain bekerja di sektor publik, para pekerja sektor formal juga bekerja di perusahaan-perusahaan swasta. Secara normatif, mereka seharusnya memperoleh jaminan sosial dari Jamsostek (Jaminan Sosial Tenaga Kerja). Namun ternyata cakupan Jamsostek masih relatif rendah, diperkirakan baru mencapai sekitar 10 persen tenaga kerja (Suharto, et al., 2006).

A. JAMINAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DAN INISIATIF LOKAL

Sejalan dengan Amandemen UUD 1945 (tahun 2002), Indonesia kini mempunyai UU tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang selain berfungsi sebagai payung bagi sistem jaminan sosial yang ada selama ini, juga secara bertahap diarahkan untuk memperluas cakupan kepesertaan dan meningkatkan jenis jaminan sosial. SJSN mencakup 5 program, yang terbagi dalam program jangka pendek (Jaminan Kesehatan dan Jaminan Kecelakaan Kerja) dan jangka panjang (Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, dan Jaminan Kematian), untuk pekerja sektor formal dan informal. Karakter utama dari mekanisme SJSN adalah asuransi sosial. Kuatnya *vested interest* dari pengusaha dan pengelola sistem jaminan sosial yang telah berjalan (ASKES, JAMSOSTEK, dll), menyebabkan pengesahan UU SJSN yang telah diserahkan pemerintah kepada DPR sempat tersendat, karena menghadapi gempuran sebelum akhirnya disahkan. Para pengkritik model SJSN ini umumnya melihat skema jaminan sosial yang diatur sebagai "barang mewah" yang masih belum terjangkau oleh Indonesia (lihat Kompas 16 Juni 2004).

Kekurangan yang masih melekat pada SJSN adalah masih mengandung *adult bias*, yakni jenis-jenis perlindungan yang diberikan umumnya masih difokuskan untuk melindungi kesejahteraan orang dewasa dan belum secara langsung menyentuh kesejahteraan anak. Kelemahan lainnya adalah bahwa meskipun SJSN mencakup skema jaminan sosial bagi pekerja informal, skema tersebut belum secara jelas melindungi kelompok masyarakat yang kurang mampu. Keadaan ini terutama terkait dengan beberapa kendala, yang antara lain disebabkan oleh:

1. Masih kurang efektifnya organisasi-organisasi sosial "akar rumput" sehingga belum bisa menjadi kelompok penekan terhadap penguasa dan pengusaha untuk bertindak.
2. Biaya untuk mendanai asuransi sosial sangat tinggi; selain karena banyaknya kelompok sasaran juga karena mereka seringkali memiliki pendapatan yang relatif kecil, tidak menentu dan bahkan tidak memiliki pendapatan sama sekali.

3. Sangat beragamnya karakteristik sosial-ekonomi-budaya kelompok ini mempersulit pengumpulan kontribusi maupun penentuan jenis - jenis jaminan sosial.

Upaya untuk mengatasi beberapa kekurangan yang terdapat pada sistem jaminan sosial formal sesungguhnya telah lama dilakukan oleh Departemen Sosial. Sejak tahun 1995, Direktorat Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial telah menyelenggarakan program Asuransi Kesejahteraan Sosial (Askesos) dan Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen (BKSP) sebagai bagian dari konsep "Jaminan Kesejahteraan Sosial" (Jamkesos). Depsos telah mengembangkan Model Askesos dan BKSP yang dituangkan dalam berbagai Buku Pedoman. Salah satu buku yang memuat secara lebih lengkap ditulis oleh Forum Komunikasi Staf Ahli Menteri Lingkup Menko Kesra (2003). Semangat utama Jamkesos, khususnya mekanisme Askesos adalah hendak mengupayakan masuknya semangat inisiatif lokal ke dalam model asuransi. Sehingga jaminan sosial yang pada umumnya bersifat *national-based initiative* hendak disesuaikan dan/atau dipadukan dengan model *community-based initiative*. Karena sistem jaminan sosial yang ada baru mencakup mereka yang bekerja di sektor formal, maka sasaran utama Jamkesos adalah mereka yang bekerja di sektor informal, khususnya para pekerja mandiri informal, seperti tukang ojek, tukang bakso, penjual jamu gendong, sopir bajaj.

B. TANTANGAN SKEMA INISIATIF LOKAL

Model jaminan kesejahteraan sosial berbasis masyarakat (lokal) masih sulit ditemukan dalam literatur maupun praktik di masyarakat. Karena istilah "jaminan sosial" (*social security*) yang ada selama ini sejatinya sudah dianggap "berbasis masyarakat". Bukankah sistem jaminan sosial formal yang ada sekarang ini secara otomatis bekerja atas dasar "*risk sharing across population*" yang artinya telah memuat makna 'berbasis masyarakat' atau 'orang banyak'.

Meskipun demikian, upaya Depsos untuk menciptakan model baru Jamkesos berbasis masyarakat merupakan sebuah lompatan besar. Askesos yang dikembangkan Depsos sejatinya adalah Jamkesos informal yang merujuk pada konsep perlindungan sosial berbasis inisiatif lokal. Dalam banyak literatur, istilah perlindungan sosial lebih sering

digunakan daripada istilah asuransi sosial. Konsep ini menggambarkan mekanisme 'manajemen resiko' yang dibentuk dan diorganisir secara lokal oleh komunitas yang relatif kecil baik dalam jumlah maupun batasan geografisnya. Beberapa lembaga ada yang menyebut jaminan sosial berbasis masyarakat dengan asuransi mikro (*micro insurance*). ILO, misalnya memberi nama jaminan sosial bidang kesehatan dengan istilah "asuransi kesehatan mikro" atau *mutual health protection schemes* dan *community* atau *group-based health financing* (Sander, 2000). Tetapi, sebagaimana disinggung pada Bab 11, Sander (2000) mengingatkan bahwa istilah asuransi kadang menyesatkan. Asuransi pada hakekatnya merupakan sebuah industri yang memiliki regulasi tertentu serta memerlukan persyaratan yang kemungkinan besar sulit atau bahkan tidak mau dipenuhi oleh sebuah skema asuransi mikro. Skema-skema sosial yang kenyataannya merupakan kelompok-kelompok tabungan dari para anggotanya adalah bukan asuransi, melainkan hanyalah sebuah bentuk pengelolaan keuangan atau usaha menghadapi resiko secara bersama-sama (Suharto, 2004).

Dengan kata lain, konsep Jamkesos berbasis inisiatif lokal, seperti halnya Askesos yang dikembangkan Depsos masih ambigu dan belum secara tepat menggambarkan sistem dan mekanisme jaminan sosial yang memenuhi standar internasional. Selain itu, inisiatif lokal yang merupakan semangat utama Jamkesos tidak dapat dipandang begitu saja sebagai mekanisme unggul yang "hampa udara". Secara teoretik maupun praktik, inisiatif lokal bukanlah mekanisme pengganti peran dan tanggungjawab negara dalam memberikan pelayanan sosial. Selain itu, inisiatif dan kapasitas lokal bukanlah *panacea*, obat mujarab yang senantiasa "*cespleng*" mengobati segala macam penyakit. Beberapa karakteristik inisiatif lokal di bawah ini menunjukkan kelemahan yang biasanya melekat pada lembaga atau inisiatif yang bermatra lokal (Suharto, 2004).

1. Bersifat informal sehingga tidak memiliki regulasi standar yang dapat diadopsi secara universal
2. *The lack of sustainability* dalam keorganisasian maupun pelayanannya, terutama tanpa motor penggerak dan fasilitator kuat.

3. *Vulnerable*; rentan terhadap krisis. Misalnya, pada saat krisis menerpa sebagian besar anggota masyarakat, maka sumberdaya dan jaringan sosial lokal turut melemah.
4. *Uncertain*, pelayanan sosial lokal sering tidak memiliki kepastian: siapa mendapat apa, bagaimana mendapatnya, kapan, dimana, seberapa besar.
5. *Fragmented*, jenis dan sistem pelayanan sosial lokal jarang yang bersifat komprehensif, melainkan terpecah dan tersebar berdasarkan geografis, etnis, dan kepentingan setempat.
6. *Limited boundary* sehingga kurang memenuhi 'hukum bilangan banyak' (*the law of large numbers*) yang merupakan prasyarat keberhasilan dan keberlanjutan sistem jaminan sosial.

C. PENGALAMAN ASKESOS DI NUSA TENGGARA BARAT

Dua institusi lokal penyelenggara Askesos di Nusa Tenggara Barat (NTB) yang sempat penulis kaji dapat dikategorikan sebagai paguyuban (*gemeinschaft*) yang berbasis keagamaan (Kelompok Pengajian) dan kedaerahan (Forum Komunikasi Pemuda Lingkungan Banjar). Meskipun mereka menamakan organisasinya sebagai "kelompok" dan "forum", namun karena spirit organisasi lebih bersifat primordial dan sangat informal, kedua organisasi memenuhi syarat sebagaimana dikemukakan Ferdinand Tonnies sebagai *gemeinschaft*, ketimbang *gesellschaft*. Organisasi yang berbasis keagamaan telah berdiri sejak tahun 1970, sedangkan organisasi yang berbasis kepemudaan baru dibentuk tahun 2003. Ini menunjukkan, bahwa terdapat institusi lokal yang memiliki daya *survival* dan *sustainability* yang luar biasa.

Sebagaimana lembaga-lembaga sejenis di tempat lain, institusi lokal yang berada di Provinsi NTB dibentuk bukan untuk mencari keuntungan, melainkan berdasarkan inisiatif penduduk setempat untuk merespon kebutuhan masyarakat di seputar wilayah desa atau kelurahan. Ketika ditanyakan kepada anggota atau penerima pelayanan "siapa yang mendorong menjadi anggota", dari 16 partisipan lokal yang diteliti, sebanyak 9 orang menyatakan bahwa mereka menjadi anggota atas kemauan sendiri.

Dilihat dari sistem kepengurusan, institusi lokal di lokasi penelitian memiliki struktur organisasi yang ringkas dan tidak kaku. Struktur organisasi disesuaikan dengan kebutuhan atau masalah yang ingin direspon. Secara umum hanya terdiri dari ketua, sekretaris, bendahara dan tiga seksi. Pemimpin dan pengurus dipilih berdasarkan musyawarah yang melibatkan tokoh masyarakat dan anggota masyarakat, khususnya *potential beneficiaries* atau penerima pelayanan potensial dari organisasi yang bersangkutan. Kepengurusan tidak merujuk pada aturan formal, seperti AD/ART, melainkan kesepakatan bersama atau "awig-awig" yang kemudian dirumuskan secara tertulis.

Rentang waktu kepengurusan seringkali tidak memiliki batasan yang jelas. Lebih ditentukan oleh seberapa besar komitmen dan ketersediaan waktu dari pengurus yang bersangkutan. Pergantian pengurus seringkali disebabkan oleh perpindahan pengurus ke tempat lain, misalnya karena yang bersangkutan mendapat pekerjaan baru di tempat lain yang jauh dari tempat semula.

Pengaruh tokoh masyarakat, khususnya tokoh agama (tuan guru) sangat kuat menentukan siapa yang layak menjadi pengurus. Evaluasi terhadap kinerja pengurus sangat tergantung pada pengamatan tokoh masyarakat. Kasus-kasus yang terjadi umumnya tidak dilaporkan langsung kepada pengurus, melainkan kepada tokoh masyarakat. Setelah beberapa tokoh masyarakat berkumpul dan membahas kasus yang masuk, kemudian keputusan ditetapkan.

1. Pengelolaan

Lembaga berlokasi di organisasi induk atau di rumah pengurus. Misalnya, karena lembaga/Kelompok Pengajian berafiliasi kepada DKM (Dewan Pengurus Masjid) maka sekretariat lembaga ini berlokasi di mesjid. Pertemuan-pertemuan dilakukan di sekretariat lembaga. Namun, tidak menutup kemungkinan dilakukan di kantor desa/kelurahan dan bahkan di tempat dimana kegiatan tertentu akan dilaksanakan. Pelayanan sosial dikelola oleh pengurus. Namun dalam pelaksanaannya seringkali tidak tergantung pada struktur organisasi. Ketua kerap kali merangkap sebagai pengumpul dana, penentu keputusan sampai dengan manajer organisasi. Laporan kegiatan umumnya dilakukan secara rutin, secara mingguan (Kelompok Pengajian) dan setiap tri wulan (kelompok pemuda).

2. Mekanisme dan Hasil Pelayanan

Pelayanan sosial dibentuk berdasarkan kebutuhan-kebutuhan mendesak dan relatif berjangka pendek. Bentuknya berupa bantuan permodalan kecil (termasuk untuk perbaikan perahu), penyuluhan sosial mengenai isu-isu dan program pembangunan, pembangunan infrastruktur sederhana (seperti gorong-gorong, bak sampah), kesehatan (pemberian makanan tambahan, imunisasi, penyuluhan HIV/AIDS), pendidikan (bantuan biaya masuk atau buku-buku SD), perumahan (bantuan bahan bangunan sederhana), pelatihan keterampilan terutama melalui sistem magang dari anggota yang lebih berpengalaman. Lembaga tidak memiliki rencana jangka panjang. Biasanya rencana disusun selama satu tahun yang di *breakdown* ke dalam kegiatan triwulan, bulanan dan mingguan. Karenanya, mekanisme proses pemberian pelayanan terhadap anggota bersifat sangat cair, tergantung pada *demand* yang muncul secara spontan. Penentuan jenis bantuan dan penerima pelayanan dilakukan berdasarkan *assessment* informal, dalam arti tidak berdasarkan protokol *assessment* tertulis dan standar. Lebih banyak ditentukan berdasarkan wawancara dan pengamatan cepat serta *feeling* pengurus yang bersangkutan.

Masyarakat umumnya merasa puas dengan hasil pelayanan yang diberikan. Yang walaupun "kecil" secara ekonomis tetapi sangat bermakna bagi kehidupan mereka. Kepuasan mereka terhadap pelayanan sosial sangat ditentukan oleh perasaan *sense of belonging* mereka terhadap lembaga. Terutama karena dekat dan seringnya mereka berinteraksi dengan lembaga. Namun, dilihat dari kacamata eksternal (orang luar), tampaknya kelemahan utama mekanisme pelayanan lembaga adalah sifatnya yang seringkali bersifat tidak pasti dan tidak jelas. Misalnya, karena sumber-sumber yang terbatas, anggota tidak mendapat kepastian kapan, apa, dan seberapa besar "bantuan sosial" yang akan diterimanya dari lembaga.

3. Sasaran dan Wilayah

Pelayanan sosial yang diberikan oleh lembaga pada umumnya diarahkan terhadap warga masyarakat kelas bawah. Sebagian besar dari mereka adalah penduduk yang tidak memiliki pekerjaan tetap, berpenghasilan rendah, memiliki banyak waktu luang karena ketidakpastian pekerjaannya atau pemuda yang masih menganggur.

Skope atau ruang lingkup pelayanan sangat terbatas secara geografis. Tidak ditemukan lembaga yang memberikan pelayanan sosial terhadap anggota di luar batas geografis desa/kelurahan.

4. Penggalan dan Penyaluran Sumber

Dana diperoleh dari swadaya masyarakat setempat dan donatur tidak tetap, baik yang berasal dari dalam maupun luar masyarakat. Tidak dilaporkan adanya iuran anggota yang mengikat. Dana organisasi dihimpun dari kas organisasi induk (kenceleng dari DKM untuk Kelompok Pengajian dan Karang Taruna untuk Forum Komunikasi Pemuda Lingkungan Banjar). Sumber dana utama kedua organisasi berasal dari dermawan tidak tetap dan bantuan anggaran kelurahan. Lembaga belum memiliki strategi handal dalam melakukan pengumpulan dana. Pengumpulan dana dilakukan dengan cara-cara sederhana, seperti permintaan kepada penduduk kaya secara *door-to-door*. Sumber-sumber yang digali sangat bersifat lokal. Artinya, sangat terbatas pada sumber yang ada di wilayah yang bersangkutan.

5. Kestinambungan

Modal sosial merupakan sarana utama yang dapat menjamin kestinambungan lembaga dibandingkan dengan modal finansial. Artinya, meskipun secara ekonomis lembaga memiliki sumber yang sangat terbatas, namun keeratan afiliasi dan interaksi antara anggota dan pengurus dapat menjamin keberlanjutan organisasi.

Bantuan dari pihak luar, apalagi dari pemerintah, seringkali dipandang oleh penduduk sebagai "*hepeng datuk*" atau "*uang raja*" yang tidak perlu dikembalikan. Bahkan terdapat kesan dimana sekelompok masyarakat di Kelurahan Ampenan dapat dikategorikan sebagai "*community projector*" (masyarakat yang ahli menerima proyek) atau "*Robin Hood community*" (masyarakat "pencuri" uang raja gaya Robin Hood). Karena seringnya masyarakat menerima proyek pemerintah untuk pengentasan kemiskinan, mereka cenderung sangat faham bagaimana memperoleh bantuan dan kemudian "menghilangkannya" tanpa bekas. Dilaporkan bahwa proyek-proyek anti kemiskinan seperti Program IDT, Jaring Pengaman Sosial, PZKP, Pemberdayaan Masyarakat Pesisir menemui ajal dengan tenang di lokasi ini.

Bantuan dari luar, khususnya dalam bentuk bantuan uang, dapat dilakukan dengan memperhatikan karakteristik paguyuban yang bermatra non-profit. Dengan demikian, bantuan harus benar-benar diberikan berdasarkan karakteristik dan kapasitas organisasi. Tanpa itu, maka bantuan stimulan ekonomi alih-alih membantu meningkatkan kinerja lembaga dan kesejahteraan anggotanya, malah dapat "merusak" modal sosial yang justru selama ini menjadi andalan utama keberlangsungan organisasi. Peningkatan kapasitas (*capacity building*) akan sangat membantu organisasi dalam menjaga kesinambungan lembaga, terutama dalam kaitannya dengan manajemen organisasi, penggalan sumber dana dan peningkatan ragam serta kualitas pelayanan.

Lembaga bekerja sama dengan institusi lainnya yang ada di wilayah desa/kelurahan. Jaringan dengan lembaga pemerintah sangat kuat (mulai dari kantor kelurahan sampai dengan kecamatan) dibandingkan dengan lembaga swadaya masyarakat, apalagi dengan donor internasional. Bentuk kerjasama umumnya bersifat tidak mengikat (informal) dalam pertukaran informasi.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

Harus diakui bahwa selama ini telah terjadi kooptasi makna atas istilah jaminan sosial (*social security*). Istilah tersebut telah menjadi kata keramat dan sakral. Seakan jaminan sosial hanya berkaitan tanggung jawab dan pelayanan pemerintah terhadap warganya. Sedangkan jaminan sosial yang secara *de facto* dipraktikkan dan berkembang pada masyarakat masih kurang mendapat apresiasi yang memadai.

Memang benar, dalam perspektif modernism, jaminan sosial merupakan bagian dari konsep perlindungan sosial yang bersifat formal. Sedangkan perlindungan sosial informal biasanya disebut dengan istilah *social support network, community-based coping strategies, informal risk pooling, self-help safety net* (Dershem, Larry dan David Gzirivili, 1998). Meski masih ada perdebatan, belakangan istilah seperti *micro insurance* juga dipandang sebagai salah satu bentuk perlindungan sosial yang bersifat informal (Sander, 2000).

Terlepas dari masih adanya perbedaan pandangan, menurut perspektif *postmodernisme*, jaminan sosial bisa didefinisikan secara lebih

cair sesuai dengan konteks sosial yang melatarinya. Karenanya, upaya untuk 'mempromosikan' unsur institusi lokal sebagai instrumen baru bagi jaminan sosial yang berbasis komunitas merupakan sebuah lompatan maju, *inspiring* dan menantang siapa saja yang concern terhadap penanggulangan masalah kemiskinan yang partisipatif.

Di negara yang tidak sanggup memberikan jaminan sosial dan pelayanan sosial mengikuti model universal dan institusional, jaminan sosial umumnya hanya mencakup pekerja formal, khususnya pegawai negeri sipil dan ABRI, yang memiliki gaji tetap dan melebihi 'upah minimum'. Akibatnya, pekerja sektor informal tidak tercakup oleh mekanisme ini. Seperti halnya di negara-negara berkembang lainnya, jumlah pekerja sektor informal di Indonesia sangat besar, melebihi 60 persen dari angkatan kerja yang ada. Penelitian Suharto yang dimuat di *New Zealand Journal of Asian Studies* (2002) mengungkapkan:

Indonesia has one of the largest informal economics in the world. As in many other Third World countries, the informal sector in Indonesia still accounts for most of the total employment. During the 1980s and 1990s, the number of those who constitute the economically active population and who depend on the informal sector as their main source of employment and income has been consistently more than sixty percent of the total labour force. In 1998, it consisted of 43 million people in rural areas and 14 million in urban areas, or about 65 per cent of the total working population.

Ekonomi informal sangat banyak melibatkan wanita. Namun, sedikit dari mereka yang memiliki akses terhadap skema jaminan sosial, baik karena terkait dengan status mereka yang masih dianggap 'rendah', relasi jender yang tidak adil, maupun karena pekerjaan mereka tidak dibayar, dan fakta bahwa jaminan sosial berbasis pekerjaan formal (*the formal employment-based social security*) didesain untuk pencari nafkah utama (*breadwinners*) (ILO, 2003).

Perancangan mekanisme jaminan sosial melalui institusi lokal perlu berdasarkan kajian yang komprehensif dan mendalam. Mengingat karakteristik institusi lokal itu sendiri memiliki kekhasan, yang kalau tidak hati-hati dan tanpa studi yang memadai, intervensi dari luar justru akan melemahkan atau menghilangkan modal sosial yang ada. Tanpa *assessment*, persiapan sosial dan monitoring yang baik, bantuan uang dari pemerintah seringkali dipandang oleh masyarakat setempat sebagai

hibah atau 'uang raja' (*hepeng datuk*) yang tidak perlu pertanggungjawabkan akuntabilitasnya. Kondisi ini dapat menciptakan 'masyarakat Robin Hood' yang memiliki kebiasaan dan kemampuan 'mencuri uang negara' dengan alasan 'dipergunakan untuk kepentingan orang-orang miskin'. Salah satu tantangan bagi lembaga lokal dalam menjalankan jaminan sosial yang bersifat formal terkait dengan isu legalitas. UU SJSN tidak mengatur tentang peran institusi lokal dalam pelaksanaan skema. Tanpa payung konstitusi yang jelas, pelibatan institusi lokal dalam pelaksanaan jaminan sosial membawa konsekuensi hukum yang serius.

Penelitian mengenai tradisi Jamkesos berbasis komunitas dan institusi lokal masih perlu dikembangkan agar mampu memberi potret yang lebih lengkap mengenai kontribusi dan kapasitas institusi lokal bagi pelaksanaan jaminan sosial. Pendekatan kualitatif yang telah dilakukan perlu dilengkapi dengan pendekatan kuantitatif dengan jumlah sample yang lebih representatif. Ada beberapa pertanyaan penelitian yang kiranya bisa dipertimbangkan:

1. Landscape institusi-institusi lokal yang terlibat dalam *service delivery*. Lembaga apa saja yang ada di lokasi, apa yang mereka lakukan dan bidang apa saja mereka sangat unggul melakukannya? Penelitian yang telah dilakukan di 10 Propinsi baru menjawab pertanyaan pertama dan belum banyak menyentuh pertanyaan kedua;
2. Hubungan antara hakikat dan bentuk negara dengan pentingnya institusi lokal. Penelitian terlalu terkesima dengan '*local context*' (data hanya dikumpulkan dari pengurus dan anggota institusi lokal di lokasi) dan belum dibarengi dengan '*system context*' (sistem dan praktik pemerintahan setempat, pandangan orang luar, tokoh masyarakat, pakar, hasil riset yang lain di tempat lain, dan lainnya).
3. Hubungan antara lembaga lokal dengan modal sosial dan kemiskinan: apakah lembaga-lembaga lokal memiliki modal sosial yang lebih kuat dari lembaga lain? Apakah lembaga-lembaga lokal merupakan wadah yang paling mewakili dan bermanfaat bagi orang-orang miskin? Bagaimana hubungan 'kausalitas' atau 'kovarasional' antara modal sosial dan kemiskinan bisa dijelaskan, terutama kaitannya dengan peran institusi lokal?

4. Bagaimana institusi-institusi lokal mendorong efektifitas kegiatan-kegiatan pembangunan dalam bidang kesehatan, pendidikan, kredit, *extension service*, dan pelayanan kesejahteraan sosial?
5. Hubungan antara institusi lokal dengan lembaga donor, baik nasional maupun internasional, seperti LSM, Pemda, Orsos, UNDP, ILO, UNICEF).

BAB XIII

PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DI ERA DESENTRALISASI

There is no issue more central to good governance than accountability generally and the accountability of those in government to their citizenry in particular. Consequently, there is no issue more central to any discussion either of the challenge facing government and civil servants, now or in the 21st Century, than the matter of commitment to a high degree of accountability.

Allan Rosenbaum (2006:1)

Menguatnya desentralisasi membawa harapan dan tantangan tersendiri bagi proses dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan kesejahteraan sosial. Desentralisasi yang terutama digerakkan oleh globalisasi pada aras internasional dan reformasi pada aras nasional, mencuatkan isu-isu yang mempengaruhi pembangunan kesejahteraan sosial di daerah. Tanpa sikap dan komitmen yang jelas mengenai makna *good governance*, desentralisasi dapat menimbulkan jebakan-jebakan bagi strategi dan implementasi pembangunan kesejahteraan sosial di daerah. Dengan memfokuskan pada isu desentralisasi, bagian ini membahas pembangunan kesejahteraan sosial dalam konteks globalisasi dan *good governance*.

Bagaimana globalisasi dan *good governance* mempengaruhi tuntutan masyarakat terhadap kinerja aparatur pemerintah? Apa implikasi kecenderungan ini bagi pembangunan kesejahteraan sosial di daerah? Bagian ini berpijak pada argumen bahwa tanpa *good governance* (tata pemerintahan yang baik), desentralisasi lebih meminggirkan pembangunan kesejahteraan sosial. Terutama pada masa transisi dan pencarian makna sejati desentralisasi, pemerintahan di daerah cenderung

lebih bergairah dalam meningkatkan investasi ekonomi secepatnya daripada melakukan investasi sosial jangka panjang.

A. DESENTRALISASI

Pada tahun 2002, Institute of Development Studies, University of Sussex di Inggris melakukan penelitian terhadap bentuk-bentuk pemerintahan di negara-negara berkembang di seluruh dunia. Hasil penelitian tersebut memperlihatkan bahwa dalam satu dasawarsa belakangan ini sedikitnya ada 63 negara berkembang yang sedang mengalami gelombang perubahan formasi kekuasaan dari pemerintahan sentralistik menuju pada sistem yang lebih dekat dengan warganya (Thamrin, 2005). Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang sedang mengalami transformasi kekuasaan seperti itu. Sejak runtuhnya Orde Baru, gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan di Tanah Air. Kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke pemerintahan di daerah-daerah melalui proses desentralisasi.

Desentralisasi sesungguhnya membawa angin segar bagi tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktivitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan antar golongan, memperluas keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan rakyat banyak. Konsep tentang demokrasi representatif dan partisipatoris, misalnya, lebih mudah diterapkan di tingkat pemerintahan daerah, karena skala kedaerahan dan kedekatannya dengan komunitas lokal. Namun dalam kenyataannya, suara-suara yang terdengar dari realisasi desentralisasi itu tidak terlalu memukakan. Umumnya, argumentasi pesimis menyatakan bahwa desentralisasi hanya memperkuat elit-elit lokal, menyuburkan primordialisme, 'mendaerahkan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme)' dan 'meng-KKN-kan daerah'. Bahkan argumentasi yang lebih pesimis lagi menyatakan bahwa desentralisasi menyulut disintegrasi bangsa.

Meskipun pendapat tersebut tidak sepenuhnya benar, beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi seringkali hanya menguntungkan penguasa dan pengusaha setempat, bukan memperhatikan suara dan kepentingan kaum marginal. Sebagaimana

dikemukakan Gaventa (2005:12), hambatan-hambatan kekuasaan, pengucilan sosial, kecilnya kemampuan individu dan kapasitas organisasional kolektif menyebabkan rakyat kecil hanya menikmati sangat sedikit dari desentralisasi. Mengutip pengamatan Manor, Gaventa menyatakan "... belum ada bukti tentang elite lokal yang lebih bijak dan baik hati ketimbang orang-orang yang berada di atasnya."

B. SUARA ORANG MISKIN

Sejumlah penelitian terbaru memberi pesan jelas mengenai kian lebarnya kesenjangan antara rakyat biasa, terutama kaum miskin dengan lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupan mereka, khususnya pemerintah. Ini terjadi bukan hanya di negara-negara selatan, melainkan pula di utara (Gaventa, 2005). Berdasarkan penelitian partisipatoris di 23 negara, laporan Bank Dunia, *World Development Report* (2000), misalnya, menyajikan paparan mengenai *Voices of the Poor* (suara-suara orang miskin) yang menemukan bahwa sebagian besar rakyat miskin di berbagai belahan dunia memandang institusi-institusi besar, terutama lembaga-lembaga negara, sangat berjarak, tidak bertanggung-jawab, dan korup. Seperti dipaparkan Narayan dkk, riset tersebut memberi kesimpulan sebagai berikut:

Menurut sudut pandang rakyat miskin di berbagai belahan dunia, krisis sedang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun ada begitu banyak institusi yang berperan penting dalam kehidupan rakyat miskin, kaum miskin tersebut tetap tersisih dari peluang untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Lembaga-Lembaga negara, entah itu yang diwakili oleh kementerian-kementerian di tingkat pusat ataupun pemerintah-pemerintah daerah, seringkali tidak responsif atau tak bertanggungjawab terhadap rakyat miskin lebih dari itu, laporan tersebut juga membeberkan arogansi dan penghinaan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara terhadap rakyat miskin. Celaknya, rakyat miskin tak menemukan jalan lain kecuali menjadi korban ketidakadilan, kriminalitas, penyalahgunaan kekuasaan, dan korupsi yang dilakukan oleh institusi-institusi tersebut. Tak heran, kaum lelaki dan perempuan miskin tidak percaya pada institusi-institusi negara, meskipun mereka

mengakui masih ingin bermitra dengan Lembaga-lembaga itu berdasarkan aturan-aturan main yang lebih adil (Gaventa, 2005: 2-3).

Suara-suara orang miskin yang dilaporkan Bank Dunia bukanlah satu-satunya temuan mengenai kekecewaan warga negara terhadap pemerintahan mereka. Penelitian lain yang dilakukan *Commonwealth Foundation* (1999) di lebih dari 40 negara juga menemukan hal serupa. Korupsi meraja rela, respon terhadap kebutuhan rakyat miskin sangat kurang dan tidak ada partisipasi atau hubungan antara pemerintah dengan warga negara biasa. Bukti empiris ini menunjukkan: bahwa semakin banyak perhatian harus diberikan untuk meningkatkan kualitas dan responsivitas institusi-institusi pemerintahan melalui perubahan desain kelembagaan dan pemberdayaan struktur-struktur pemerintahan yang baik (*good governance*) dan akuntabel.

C. GLOBALISASI, GOOD GOVERNANCE DAN AKUNTABILITAS

Globalisasi terutama di dorong oleh kemajuan komunikasi, transportasi dan ekonomi transnasional. Globalisasi telah merubah konsep negara-bangsa yang terurai menuju sebuah, meminjam istilah McLuhan, global village 'kampung global' yang terintegrasi. Skala dan kompleksitas peradaban umat manusia tidak pernah seterbuka dan seterkait seperti sekarang ini. Sekat-sekat nasionalisme dan primordialisme semakin memudar. Negara kaya dan miskin kini semakin tergantung satu sama lain guna mencapai stabilitas dan kemakmuran bersama.

Gerakan konservasi bumi, pandemik HIV/AIDS, terorisme, migrasi, dan perdagangan ekonomi yang terjadi antar bangsa adalah beberapa fenomena globalisasi. Dalam kaitannya dengan kesejahteraan sosial, semua pemerintahan telah menunjukkan komitmennya dengan menandatangani persetujuan internasional di Monterey dan Johannesburg guna mencapai *Millennium Development Goals* (MDG) pada tahun 2015 (van der Hoeven, 2006).

Demokrasi dan kompetisi adalah dua keniscayaan globalisasi yang kemudian mendorong pemerintah maupun *civil society* untuk melaksanakan *good governance*. Agar terhindar dari jebakan-jebakan

desentralisasi, maka pemerintah pembangunan kesejahteraan sosial perlu dilandasi oleh semangat *good governance* atau tata pemerintahan yang baik. AUSAID (2006: 2) memberi batasan yang bagus mengenai *governance* dan *good governance*.

1. (*Governance is the exercise of power or authority (political, economic, administrative or otherwise) to manage a country's resources and affairs. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise legal rights, meet their obligations and mediate their differences*)
2. (*Good governance means competent management of a country's resources and affairs in a manner that is open, transparent, accountable, equitable and responsive to people's needs.*)

Good governance menunjuk pada kompetensi kelembagaan dalam mengelola sumberdaya alam dan manusia secara akuntabel, transparan dan responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan anggotanya. *Good governance* dapat dilihat dari adanya proses, mekanisme dan Lembaga-Lembaga yang mampu mengartikulasikan kepentingan-kepentingan, hak-hak dasar, tanggungjawab dan perbedaan-perbedaan warga masyarakat (AUSAID, 2006; van der Hoeven, 2006). *Good governance* tidak hanya berkaitan dengan peran negara dan pemerintah saja, melainkan pula dengan peran *civil society* dan dunia usaha. *Good governance* adalah prasyarat penting dalam mencapai keberhasilan pembangunan yang berkelanjutan.

Banyak negara yang memiliki sumberdaya alam dan struktur sosial yang relatif sama telah menunjukkan kemampuan yang berbeda dalam mensejahterakan rakyatnya, dikarenakan perbedaan dalam standar *good governance* di negara yang bersangkutan. Dengan kata lain, *poor governance*, tata pemerintahan yang buruk, menghambat pembangunan. Di negara-negara yang ditandai oleh tingginya korupsi, rendahnya kontrol anggaran publik, lemahnya akuntabilitas, dan banyaknya pelanggaran hak azasi manusia, ternyata pembangunan ekonomi maupun kesejahteraan sosialnya sangat rendah. Ada dua kata kunci dalam *good governance*, yaitu legitimasi dan akuntabilitas.

1. Legitimasi menunjuk pada kapasitas atau kompetensi sebuah institusi (pemerintah, *civil society* maupun dunia usaha) dalam menciptakan lingkungan politik dan kelembagaan untuk melindungi hak azasi

- manusia, menghargai prinsip-prinsip demokrasi dan aturan hukum, serta menjamin kelompok-kelompok kurang beruntung dalam masyarakat, termasuk anak-anak, wanita, orang miskin dan kelompok rentan lainnya.
2. Akuntabilitas berkaitan dengan kapasitas institusi dalam mengelola sumberdaya alam dan manusia serta perangkat-perangkat ekonomi dan finansial secara bertanggungjawab, terukur dan responsif terhadap kebutuhan publik. Akuntabilitas juga menyentuh aspek efisiensi dalam menyediakan pelayanan publik.

Tidak ada isu yang lebih sentral mengenai *good governance* selain konsep akuntabilitas, khususnya yang menyangkut akuntabilitas pemerintah terhadap warganya. Secara umum, istilah *governance* dapat diartikan sebagai 'tata kelola' atau 'pengelolaan'. Namun karena ini erat kaitannya dengan urusan pemerintahan, *good governance* lebih diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Karenanya, tidak ada isu yang lebih penting dalam diskusi mengenai tantangan-tantangan yang dihadapi pemerintah dan pegawai negeri dewasa ini, selain mengenai komitmen untuk mencapai akuntabilitas yang tinggi. Konsekuensi logis dari kalimat yang disampaikan Rosenbaum di muka adalah bahwa setiap agenda pemerintahan, baik itu yang menyangkut kebijakan dan program pembangunan langsung, maupun strategi pengembangan sumberdaya manusianya harus senantiasa memperhatikan akuntabilitas. Secara harafiah, konsep akuntabilitas atau *accountability* berasal dari dua kata, yaitu '*account*' (rekening, laporan, catatan) dan '*ability*' (kemampuan). Akuntabilitas bisa diartikan sebagai kemampuan menunjukkan laporan atau catatan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Akuntabilitas sejatinya adalah kunci dari konsep *good governance* yang kini sedang menguat dalam geliat dan situasi dunia yang sedang mengglobal. Seperti diilustrasikan Gambar 13.1, akuntabilitas yang menjunjung tinggi nilai *equitable* dan *responsiveness to people's needs* merupakan resultante dari proses dan prinsip-prinsip *good governance* (transparansi, efisiensi dan efektifitas) serta globalisasi (demokrasi dan kompetisi). Dengan kata lain, dalam konteks globalisasi, *good governance* telah menjadi sebuah parameter dari tuntutan masyarakat terhadap kinerja aparatur pemerintah. Sebagai aktor penting dalam menjalankan

proses dan praktek pengelolaan organisasi serta perancangan kebijakan publik, aparaturnya pemerintah kini semakin dituntut mewujudkan *good governance*. Kinerja aparaturnya pemerintah yang semula bersandar pada prinsip *responsibility* (tanggungjawab) dan *obligation* (kewajiban), kini harus berpatokan pada kriteria *accountability*.



Gambar 13.1: Globalisasi, *Good Governance* dan Akuntabilitas

Untuk meningkatkan kualitas *good governance* di bidang pembangunan kesejahteraan sosial diperlukan strategi pembangunan kesejahteraan sosial yang tepat, bukan saja dalam arti sesuai dengan kebutuhan daerah. Melainkan pula sejalan dengan makna otentik kebijakan publik yang pro kesejahteraan sosial. *Good governance* menjunjung efisiensi, transparansi dan efektifitas. Pengelolaan sumberdaya dan pencapaian tujuan organisasi diarahkan agar sesuai dengan kepuasan konsumen, klien atau penerima pelayanan. Beberapa prinsip atau prasyarat *good governance* yang bisa dijadikan rujukan dalam memperkuat pembangunan kesejahteraan sosial di era desentralisasi adalah:

1. Penetapan perwakilan atau keterwakilan dan akuntabilitas publik
2. Melibatkan *civil society* yang plural dan kuat
3. Adanya lembaga-lembaga dan perangkat hukum yang efektif dan mampu mengontrol tindakan-tindakan individu dan organisasi serta negosiasi atas perbedaan-perbedaan diantara mereka

4. Budaya transparansi dan akuntabilitas dalam proses-proses tata pemerintahan yang partisipatoris dan emansipatoris
5. Komitmen terhadap investasi manusia merupakan prioritas dalam kebijakan-kebijakan dan program-program yang melembaga dan mampu meningkatkan akses terhadap pendidikan, kesehatan dan pelayanan sosial yang berkualitas
6. Manajemen yang hati-hati dan cermat dalam mengelola sumber-sumber ekonomi guna memaksimalkan pencapaian-pencapaian sosial maksimal.

D. JEBAKAN DESENTRALISASI

Tanpa *good governance* dan akuntabilitas maka desentralisasi dapat menimbulkan berbagai jebakan yang menghambat pembangunan, khususnya di bidang kesejahteraan sosial. Ada tiga isu utama yang mendasari aksioma ini:

1. *Money follows function* atau *function follows money*?

Idealnya, UU Pemerintahan Daerah yang baru berpedoman pada prinsip *money follows function*, uang mengikuti kewenangan. Artinya, otonomi daerah tidak ditentukan oleh seberapa besar Pendapatan Asli Daerahnya (PAD), melainkan oleh kemampuannya menjalankan kewenangan sesuai dengan kebutuhan. Setiap daerah dipersilahkan menentukan kewenangnya masing-masing. Namun dalam prakteknya, prinsip *function follows money* seringkali lebih dominan. Pemda yang memiliki prosentase PAD yang besar terhadap APBD-nya, memiliki kewenangan yang besar. Sebaliknya, Pemda yang memiliki PAD yang rendah memiliki otonomi yang rendah pula. Bahkan, jika PAD-nya hanya 5 atau 10 persen saja dari APBD, Pemda dianggap tidak layak memiliki otonomi. Akibatnya, perlombaan meningkatkan PAD lebih mengemuka ketimbang menjalankan (apalagi meningkatkan) kewajiban memberi pelayanan dasar dan perlindungan sosial bagi publik.

2. Pembangunan Ekonomi Dulu Baru Kemudian Pembangunan Kesejahteraan Sosial

Keragaman sumberdaya manusia dan potensi ekonomi daerah kerap kali menimbulkan pandangan generalisasi bahwa pembangunan kesejahteraan sosial hanya perlu dilakukan oleh daerah-daerah yang

memiliki kemampuan ekonomi tinggi. Desentralisasi yang memberi kewenangan lebih luas pada daerah, kemudian dijadikan momentum untuk memangkas anggaran dan institusi-institusi sosial dan bahkan meniadakannya sama sekali. Alasannya: pembangunan kesejahteraan sosial dianggap boros dan karenanya baru perlu dilakukan apabila pertumbuhan ekonomi (PAD) telah tinggi. Padahal, studi di beberapa negara menunjukkan bahwa kemampuan ekonomi tidak secara otomatis dan linier berhubungan dengan pembangunan kesejahteraan sosial (Suharto, 2006a).

3. Godaan Lokalisme dan Primordialisme

Sudah menjadi rahasia umum, di beberapa daerah, institusi-institusi kesejahteraan sosial digabung, dirampingkan atau dihapus dengan alasan disesuaikan dengan kebutuhan setempat. Tanpa menghiraukan konsepsi dan substansi kesejahteraan sosial yang benar, ada suatu daerah yang menggabungkan bidang kesejahteraan sosial dengan urusan kebakaran, pasar atau pemakaman. Di daerah yang lain lagi, primordialisme yang terlalu dominan tidak jarang mengesampingkan prinsip meritokrasi dan kompetensi sumberdaya kesejahteraan sosial. Dalam banyak kasus, lembaga-lembaga kesejahteraan sosial dipandang sebagai pos yang bisa diisi oleh siapa saja dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang tidak relevan sekalipun.

E. PERLINDUNGAN SOSIAL DALAM KONTEKS DESENTRALISASI

Salah satu bentuk dan perwujudan dari semangat *good governance* dan akuntabilitas tata pemerintahan adalah semakin menguatnya desakan agar pemerintah daerah juga turut mengembangkan perlindungan sosial. Sejak runtuhnya Orde Baru, gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan di Indonesia. Kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke pemerintahan di daerah-daerah melalui proses desentralisasi.

Desentralisasi sesungguhnya membawa angin segar bagi tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktivitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan

antar golongan, memperluas keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan rakyat banyak. Di Indonesia, desentralisasi dan otonomi daerah telah berjalan sejak 1999.

Pengalaman desentralisasi selama tujuh tahun terakhir memperlihatkan dua peta diametral. Peta pertama menunjukkan bahwa sebagian besar daerah (kabupaten/kota) tidak melakukan atau gagal meningkatkan kesejahteraan warganya. Peta kedua, menunjukkan beberapa daerah yang melakukan terobosan melalui penerapan kebijakan publik yang bernuansa perlindungan sosial (Eko, 2006). Dalam konteks kabupaten/kota, rute peningkatan kesejahteraan masyarakat dilakukan melalui berbagai pendekatan yang sangat beragam (Eko, 2006: 5-8).

1. Kebijakan atau program yang mengarah pada pengurangan kemiskinan secara langsung, seperti program P2KP.
2. Pengembangan atau pemberdayaan ekonomi lokal, seperti pengembangan dana bergulir, koperasi, industri kecil, pasar tradisional, pertanian organik, agrowisata.
3. Kebijakan atau program jaminan sosial melalui perbaikan pelayanan publik, seperti pemberian pelayanan gratis di bidang pendidikan, kesehatan, perumahan dan administrasi.
4. Kebijakan atau program alokasi dana desa (ADD) yang secara umum berorientasi pada penguatan ekonomi desa.

Tabel 13.1

Peta Kasar Daerah-daerah yang Mempromosikan Perlindungan Sosial

No	Daerah	PK	PE	Kesehatan	Pendidikan	Perumahan	Administrasi	ADD
1	Kota Yogyakarta			**	*	*	*	
2	Bantul	*	**		*			
3	Gunung Kidul	*	*		*			*
4	Kebumen			*	*			*
5	Sragen	*	*				**	
6	Kota Blitar				***	**	**	
7	Musi Banyuasin				***			
8	Tanah Datar			*	***		**	*
9	Sumedang	*		*	*			**
10	Solok	*	**	*	**		**	*
11	Kutai Kertanegara		*		**			*
12	Jembrana			***	***		**	
13	Sidoarjo	*	*	*	**		**	*
14	Kota Balikpapan	**		*	*		**	
15	Sinjai	*	*	*	*		**	

PK: Pengurangan Kemiskinan; PE: Pengembangan Ekonomi; Adm: Pelayanan Administrasi; Perumahan; ADD: Alokasi Dana Desa. *moderat; **menonjol; ***unggul

Sumber: Eko (2006:7) modifikasi

Tabel 13.1 memperlihatkan beberapa daerah kabupaten/kota yang telah menerapkan skema perlindungan sosial sebagai salah satu cara meningkatkan kesejahteraan warganya. Kabupaten Jembrana misalnya, adalah kabupaten yang menerapkan jaminan sosial kategori unggul dengan menyelenggarakan Pendidikan dan kesehatan Cuma-Cuma bagi warganya. Selain semua uang sekolah dihapuskan, untuk membantu kelompok yang lebih miskin, direncanakan beasiswa bagi murid berprestasi. Penyediaan pelayanan kesehatan gratis disalurkan melalui system asuransi yang dimiliki kabupaten, sejauh ini kepesertaannya telah mencakup 80% penduduk. Puskesmas dan dokter swasta diberi uang pengganti biaya pengobatan terhadap pasien-pasien perorangan. Hasil yang terlihat antara lain adalah pelayanan publik yang rendah mutunya menjadi tidak populer dan akan menerima pendapatan yang semakin berkurang (Eko, 2006: 6).

Di Sumatera Selatan, Kabupaten Musi Banyuasin melancarkan program unggulan dalam bentuk pendidikan gratis. Sejak 2004, biaya SPP di semua sekolah negeri dihapuskan. Khusus sekolah swasta dan madrasah di daerah penghasil minyak bumi dan gas terbesar di Sumsel ini, pembebasan SPP baru diberikan tahun 2006. Hasil yang tampak adalah adanya peningkatan angka partisipasi sekolah yang cukup signifikan. Ini terlihat dari minat siswa yang melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi meningkat sebesar 25 persen. Selain itu, mutu pendidikan semakin meningkat, ditandai oleh banyaknya siswa dari kabupaten ini yang mampu berprestasi di tingkat provinsi (Eko, 2006:7).

Kabupaten Tanah Datar di Sumatera Barat juga menerapkan kebijakan pendidikan gratis sebagai program unggulannya. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sekitar 54 persen (Rp. 251 miliar) dianggarkan bagi pembangunan pendidikan, 57 persen diantaranya untuk gaji guru. Daerah ini juga menganggarkan 600 juta rupiah untuk beasiswa anak cerdas dari keluarga tidak mampu. Selain kualitas pendidikan meningkat, tercatat ada sekitar 9.000 anak dari keluarga tidak mampu yang dibebaskan dari membayar SPP (Eko, 2006: 8). Sedikitnya empat faktor kunci yang mendorong sebuah daerah mempromosikan perlindungan sosial sebagai salah satu jalan atau rute peningkatan kesejahteraan warganya (lihat Eko, 2006: 9-10):

1. Komitmen Elite Lokal (Pemerintah, DPRD) yang Kuat, Reformis dan Pro Kesejahteraan

Kepemimpinan lokal merupakan faktor kunci bagi reformasi pelayanan publik. Para pejabat dan wakil rakyat perlu memiliki pemahaman dan komitmen yang kuat mengenai kebijakan sosial yang pro pembangunan sosial. Pejabat pemerintah dan wakil rakyat harus mampu menterjemahkan kebutuhan warga negara. Mereka harus tanggap dan berpihak kepada rakyat. Kejelasan visi dan kegigihan bupati dan walikota di Solok, Tanah Datar, Musi Banyuasin, dan Jembrana memberi pesan jelas bahwa kepemimpinan merupakan faktor kunci bagi politik anggaran yang pro pembangunan sosial (Suharto, 2007).

2. Good Governance

Tata pemerintahan yang transparan dan akuntabel mendorong adanya partisipasi publik dalam proses perencanaan dan penganggaran sebuah kebijakan publik yang difokuskan bagi pembangunan sosial.

3. Reformasi Birokrasi dan Anggaran Daerah

Solok dan Tanah Datar selama periode 2000-2005 telah menciptakan birokrasi yang lebih efisien, insentif yang lebih memadai, struktur birokrasi yang ramping dan fungsional. Reformasi ini berhasil memotong *high cost bureaucracy* sehingga anggaran bisa direlokasi untuk keperluan yang lebih produktif, termasuk membiayai pelayanan publik untuk rakyat.

4. Partisipasi Masyarakat

Keterlibatan rakyat memberi kontribusi penting bagi upaya-upaya promosi kebijakan kesejahteraan: desakan, keterlibatan dalam perencanaan kebijakan, dukungan atas kebijakan, aksi-aksi sukarela dalam implementasi di lapangan. Temuan IRDA dan *The Asia Foundation* memperlihatkan bahwa partisipasi komisi-komisi ekstra negara mampu memberi desakan kepada pemerintah untuk memperbaiki pelayanan publik; partisipasi perempuan juga telah melahirkan kepekaan kebijakan Pemda terhadap kesehatan ibu dan anak.

F. PARTISIPASI PUBLIK DAN TANTANGANNYA

Bila diselami lebih jauh, kata kunci atau orientasi utama kebijakan publik adalah pada kepentingan publik (Putra, 2005). Dengan demikian, setiap kebijakan publik sejatinya harus memiliki semangat kepublikan. Implikasinya, publik atau rakyat banyak harus ditempatkan sebagai aktor utama dalam proses perumusan kebijakan publik. Secara legal formal yang disebut pembuat kebijakan (*policy maker*) adalah perangkat negara, tetapi secara substantif adalah publik atau masyarakat luas yang menaruh harapan pada pembuat kebijakan agar mereka mampu menyerap aspirasi, kebutuhan dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada mereka.

Agar segenap lapisan masyarakat terserap aspirasinya secara sistematis, maka sudah sejak lama digelorkan pola perencanaan pembangunan partisipatif. Dalam konteks pembangunan daerah kabupaten, misalnya, salah satu wujud pembangunan partisipatif adalah diterapkannya mekanisme Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) mulai dari tingkat desa atau kelurahan, kecamatan, hingga forum Musrenbangda yang lebih tinggi di kabupaten. Apa

sesungguhnya yang dimaksud dengan partisipasi publik itu? Tabel 13.2 menunjukkan bahwa partisipasi publik dapat dikelompokkan menjadi 4 tingkatan (Putra, 2004:94-5). Tingkat terendah adalah partisipasi informatif, dimana keterlibatan masyarakat hanya terbatas pada mendengar dan menerima informasi tentang berbagai hal menyangkut kebijakan publik. Sedangkan tingkat tertinggi adalah partisipasi emansipatif, dimana masyarakat terlibat secara aktif dalam segenap proses kebijakan publik.

Tabel 13.2: Tingkatan Partisipasi Publik

Keterlibatan Masyarakat	Tahapan Kegiatan			
	Gagasan &Prakarsa	Perencanaan	Pelaksanaan	Pemeliharaan
Emansipatif manajemen oleh masyarakat	Masyarakat memprakarsai dan melakukan sendiri	Masyarakat merencanakan dan merancang sendiri	Masyarakat melaksanakan sendiri	Masyarakat memelihara sendiri
Kemitraan pemerintah dan masyarakat berbagi kerja dan keputusan	Pemerintah dan masyarakat memprakarsai pekerjaan bersama	Pemerintah dan masyarakat merancang dan merencanakan Bersama	Pemerintah dan masyarakat melaksanakan Bersama	Pemerintah dan masyarakat melaksanakan Bersama
Konsultatif pemerintah menanyakan pendapat masyarakat	Pemerintah memprakarsai setelah konsultasi dengan masyarakat	Pemerintah merencanakan dan merancang dengan konsultasi masyarakat	Pemerintah melaksanakan dengan konsultasi masyarakat	Pemerintah memelihara dengan konsultasi masyarakat
Informatif pemerintah memberi informasi satu arah	Pemerintah memprakarsai pekerjaan. Masyarakat hanya diberi informasi	Pemerintah merancang dan merencanakan sendiri	Pemerintah melaksanakan sendiri	Pemerintah memelihara sendiri

Sumber: Putra (2004:95) dimodifikasi

Kebijakan publik partisipatif sejatinya didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi representatif yang menekankan pentingnya hubungan aktif dan terus-menerus antara pemerintah dan warga negara. Namun, dalam kenyataannya demokrasi representatif seringkali mereduksi suara rakyat sekadar menjadi pemilih belaka. Karenanya, partisipasi publik

dalam perumusan kebijakan juga seringkali disederhanakan sekadar kehadiran warga pada saat kampanye partai dan di tempat-tempat pemungutan suara. Akibatnya, pendekatan partisipatif dalam kebijakan publik menderita penyakit 'defisit demokrasi,' dengan mana sistem dan kelembagaan demokrasi (pemilu, partai politik, dan parlemen) menjadi sekadar alat melegitimasi demokrasi secara formal prosedural (Buchori, 2005).

Pengambilan keputusan atas sumber daya publik dikooptasi oleh birokrat atau pejabat dan belum memberi berkah kepada masyarakat banyak. Secara lebih eksplisit, tantangan-tantangan partisipasi dalam kebijakan publik terlihat dari beberapa fenomena di bawah ini:

1. Dominasi Eksekutif

Sebagian besar khalayak melihat bahwa pada umumnya kebijakan publik ataupun Perda dibuat oleh pihak eksekutif, mulai dari identifikasi kebutuhan, perumusan agenda hingga perumusan draft kebijakan. Sehingga kepentingan eksekutif lebih banyak terserap ketimbang elemen-elemen lain seperti pihak DPRD apalagi masyarakat luas.

2. Dominasi Legislatif

Semenjak era reformasi, terdapat kecenderungan pergeseran pendulum dalam kekuasaan yang sebelumnya didominasi oleh eksekutif kini bergeser ke legislatif. Meskipun ini bisa dipandang sebagai bagian dari proses menuju "keseimbangan Trias Politika" di lapangan banyak ditemukan praktik-praktik parodi politik yang juga merugikan publik. KKN berjamaah di Padang dan "Laptopisasi" anggota DPR dan beberapa DPRD dipandang masyarakat sebagai contoh bentuk parodi politik yang mencederai makna partisipasi publik.

3. Dominasi Yudikatif

Kebijakan publik dapat juga terlalu memperhatikan kepentingan pihak yudikatif. Dengan semakin menguatnya *good governance* dan akuntabilitas, dapat dikatakan saat ini upaya pemberantasan korupsi di Indonesia semakin menggembirakan. Namun demikian, suara-suara mulai terdengar, khususnya dari kalangan eksekutif dan legislatif, yang menilai bahwa saat ini pihak yudikatif sangat "galak" dalam melakukan pengawasan kinerja dan anggaran pemerintah. Sehingga ada

birokrasi, serta perbedaan kepentingan diantara berbagai pihak yang terlibat.

5. Memfasilitasi Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan pada dasarnya merupakan alat untuk mengumpulkan dan mengelola informasi mengenai kebijakan-kebijakan dan program-program yang diterapkan. Evaluasi kebijakan menyediakan data dan informasi yang bisa dipergunakan untuk menganalisis kebijakan dan menunjukkan rekomendasi bagi perbaikan-perbaikan yang diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif sesuai dengan kriteria yang ditetapkan. Evaluasi kebijakan secara umum dilakukan untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengkaji seberapa besar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan-tujuannya;
- b. Memberi panduan kepada para pelaksana kebijakan mengenai seberapa lancar perjalanan atau proses kebijakan tersebut diimplementasikan;
- c. Menyediakan indikator penting bagi pembuatan kebijakan di masa mendatang.

BAB XIV

PEKERJAAN SOSIAL DAN FEMINISME

In establishing a more egalitarian relationship with a 'client', a feminist social worker helps to unlock the clients capacity for decision-making, self-validation and the acquisition of new knowledge and skills. Lena Dominelli (2002:98)

Feminisme sebagai sebuah teori dan metode memiliki implikasi yang cukup luas terhadap pekerjaan sosial. Bab ini mendiskusikan beberapa karakteristik utama teori feminis liberal, radikal, dan sosialis; serta implikasinya terhadap enam bidang praktek pekerjaan sosial: terapi individu (*casework*), terapi kelompok (*group work*), terapi komunitas (*community development*), terapi organisasi (*human service management*), analisis kebijakan sosial (*social policy analysis*) dan penelitian pekerjaan sosial (*social work research*). Sebagai bahan kajian, bagian akhir bab ini menyajikan tiga kerangka analisis jender yang dapat digunakan pada saat menganalisis profil kegiatan, akses dan kontrol terhadap sumber dan manfaatnya; dan mengembangkan program atau proyek sosial.

A. PENGARUH TEORI FEMINIS

Pengaruh teori feminis terhadap pekerjaan sosial (*social work*) bermetamorfosa menjadi sebuah paradigma tersendiri yang dikenal dengan nama *feminist social work* (pekerjaan sosial feminis). Secara akademis, ia lahir sekitar awal tahun 1970an, ketika 'wanita' mulai ditambahkan ke dalam kurikulum pekerjaan sosial (Dominelli, 2002). Pada pertengahan tahun 1990an, paradigma baru ini kemudian memiliki kerangka teori dan prakteknya sendiri yang terutama dikembangkan dari perpaduan antara teori-teori feminis dan pekerjaan sosial. Beranjak dari organisasi sukarela dan aksi masyarakat (*community action*), perspektif feminis kini *merangsek* masuk ke bidang-bidang praktek pekerjaan sosial

yang lain, seperti konseling, terapi kelompok, terapi organisasi, analisis kebijakan sosial, dan penelitian pekerjaan sosial.

Seperti halnya feminisme, pekerjaan sosial feminis juga bukan merupakan mazhab atau aliran pemikiran (*school of thought*) yang monolitik, berpijak pada satu versi kebenaran tunggal. Dalam garis besar, tiga mazhab yang paling dikenal adalah feminisme liberal, radikal dan sosialis. Ketiga mazhab mainstream ini kemudian berkembang menjadi beberapa 'sub-mazhab' seperti feminisme lesbian (*lesbian feminist theory*) feminisme kultural, eco-feminisme, wanitaisme (*womanism* atau *African-American women's feminist theory*), feminisme pasca modern (*postmodern feminist theory*), dan feminisme global (Saulnier, 2000). Feminisme lesbian dan kultural, misalnya, lahir sebagai reaksi terhadap feminisme liberal, keduanya merupakan perluasan dari mazhab feminisme radikal.

Setiap mazhab 'feminis memiliki perspektif yang berbeda mengenai hakekat ketidakadilan dan penindasan terhadap wanita. Masing-masing mazhab memiliki pendekatan dan strategi yang beragam pula dalam mengeliminasi ketidakadilan gender ini. Variasi pemikiran ini selain merefleksikan bagaimana feminisme berusaha merespon terhadap kritik yang dilontarkan oleh setiap mazhab satu sama lain, juga menunjukkan bahwa feminisme merupakan sebuah paradigma yang cair, responsif dan tidak dogmatis. Meskipun feminisme berwayuh wajah, teori-teori feminis memiliki beberapa kesamaan dalam hal (Dominelli, 2002:97):

- a. Menjunjung hak azasi wanita untuk terbebas dari penindasan;
- b. Memberi kesempatan pada wanita berbicara atas nama dirinya dan berdasarkan suaranya sendiri;
- c. Mendengarkan terhadap apa yang seharusnya dinyatakan oleh wanita;
- d. Menciptakan gaya hidup alternatif di sini dan saat ini;
- e. Mengintegrasikan teori dengan praktek;
- f. Mencari kesesuaian antara tujuan yang ingin dicapai dengan cara-cara pencapaian tujuan itu;
- g. Memetakan solusi-solusi kolektif yang menghargai individualitas dan keunikan setiap wanita;
- h. Menghargai kontribusi wanita; dan

- i. Menggunakan pengalaman-pengalaman wanita secara individu guna memaknakan realitas sosial.

B. PEKERJAAN SOSIAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Pekerjaan sosial dapat dimaknai baik sebagai disiplin akademis, maupun profesi kemanusiaan. Sebagai disiplin akademis, pekerjaan sosial merupakan studi yang memfokuskan perhatian pada inter-relasi *person-in-environment* berdasarkan pendekatan holistik yang dibangun secara eklektik dari ilmu-ilmu perilaku manusia dan sistem sosial, terutama psikologi, sosiologi, antropologi, ekonomi dan politik. Sebagai profesi kemanusiaan, pekerjaan sosial menunjuk pada 'seni' pertolongan dan keahlian profesional untuk memperbaiki atau meningkatkan keberfungsian sosial (*social functioning*) individu, kelompok, keluarga dan masyarakat sehingga memiliki kapasitas dalam memenuhi kebutuhan dasarnya maupun dalam menghadapi goncangan dan tekanan (*shocks and stresses*) yang menerpa kehidupannya.

Kesejahteraan sosial (*social welfare*) adalah arena atau domain dimana pekerjaan sosial berkiprah. Sebagaimana posisi dan peran dokter dalam sistem kesehatan, guru dalam sistem pendidikan, hakim dan jaksa dalam sistem peradilan, maka pekerja sosial memiliki peran sentral dalam sistem kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial di sini diartikan sebagai sistem atau institusi perawatan sosial (*social care*) yang terdiri dari kebijakan, program dan pelayanan sosial yang bertujuan untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan kebutuhan manusia, terutama kelompok-kelompok masyarakat yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*).

Sebagai sebuah profesi, pekerjaan sosial relatif masih muda. Di Amerika, tanah kelahirannya yang kedua setelah Inggris, lembaga-lembaga kesejahteraan sosial yang pertama muncul di wilayah perkotaan pada tahun 1800an (Zastrow, 1999). Lembaga-lembaga pelayanan swasta ini dikembangkan berdasarkan inisiatif para pendeta dan kelompok-kelompok keagamaan. Hingga awal tahun 1900-an, pelayanan sosial umumnya diberikan oleh para pendeta, biarawati atau orang kaya baik hati yang tidak memiliki pendidikan formal dan pemahaman yang komprehensif mengenai perilaku manusia dan bagaimana menolong

orang. Fokus utama lembaga-lembaga pelayanan sosial saat itu adalah memenuhi kebutuhan fisik minimal orang-orang miskin dan berusaha menyembuhkan penyakit-penyakit emosional dan personal dengan pendekatan keagamaan.

Perkembangan pekerjaan sosial menjadi sebuah profesi, tidak dapat dilepaskan dari wacana mengenai peran negara dalam pembangunan, khususnya pembangunan kesejahteraan sosial. Intinya tidak dapat dilepaskan dari tiga ideologi 'besar' (grand ideologi), yang berkembang di Amerika Serikat dan Eropa Barat: liberalisme, konservatisme dan radikalisme. Ketiga ideologi ini memiliki pandangan berlainan tentang bagaimana seharusnya negara berperan dalam pembangunan ekonomi dan sosial yang kemudian melahirkan sistem 'negara kesejahteraan' (*welfare state*) dan pengaruh perkembangan pekerjaan sosial feminis.

Perlu dijelaskan di sini, bahwa di AS kaum liberal yang pro intervensi negara dalam pembangunan ekonomi dan sosial' dibedakan dengan kaum konservatif yang menginginkan negara tidak turut campur mengatur pasar ekonomi, termasuk meregulasi kebijakan sosial. Sedangkan di Eropa Barat, makna filosofis dan politis dari liberalisme sejajar dengan konservatisme (yakni kelompok yang menentang intervensi negara), dan dibedakan dengan ideologi kelompok sayap kiri (*left wing*) yang di AS disebut kelompok radikal kiri. Kebingungan ini terobati oleh penjelasan Saulnier (2000) tentang dua jenis liberalisme:

1. Liberal klasik atau libertarian (*classical or libertarian liberals*) Merujuk pada karya klasik Adam Smith, *The Wealth of Nation*, kelompok liberal klasik adalah para pendukung kapitalisme atau pasar bebas dalam bidang ekonomi. Di AS kaum liberal klasik merupakan kelompok konservatif. Dalam wacana globalisasi dewasa ini, kelompok ini populer disebut kaum neo-liberal yang menentang keterlibatan negara bukan saja dalam pembangunan ekonomi, melainkan pula dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Konsep tentang *structural adjustment policies*, misalnya, menekankan bahwa kebijakan sosial, jika diperlukan, harus bersifat residual, selektif dan temporer dan hanya diberikan kepada kelompok paling miskin berdasarkan 'test penghasilan (*means-tested*)' (Suharto, 2006a).

2. Liberal kesejahteraan atau egalitarian (*welfare or egalitarian liberals*)
Kaum liberal kesejahteraan adalah para pendukung ekonomi Keynesian yang menekankan pentingnya intervensi negara dalam bidang ekonomi. Di AS kelompok ini disebut kelompok 'liberal'. Dalam bidang sosial, kelompok ini mendukung ditegakkannya sistem *welfare state*. *Welfare state* secara luas dipraktekkan di negara-negara demokratis dan kapitalis. Sistem ini sesungguhnya merupakan strategi 'penawar racun' kapitalisme (dampak negatif ekonomi pasar bebas). Karenanya, *welfare state* sering disebut sebagai bentuk dari 'kapitalisme baik hati' (*compassionate capitalism*) (Suharto, 2006b).

Secara singkat, negara kesejahteraan adalah sebuah model masyarakat yang ditandai adanya sistem kesejahteraan yang didukung pemerintah dalam memberikan perawatan sosial dasar kepada warganya. Karena sistem-sistem ini biasanya bergandengan dengan sistem ekonomi kapitalis, Inggris, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru serta negara-negara di Eropa Barat termasuk penganut *welfare state*, meskipun dengan model yang berbeda. Sebaliknya, negara-negara di bekas Uni Soviet dan Blok Timur umumnya tidak menganut *welfare state*, karena mereka bukan negara demokratis maupun kapitalis (Suharto, 2005a).

C. CLASH ABOUT WELFARE

Istilah *clash about welfare* terinspirasi oleh pendapat Tony Blair saat berdiskusi dengan para tokoh agama Indonesia belum lama ini di Jakarta. Ketika membahas masalah konflik antara Barat dan Islam, ia menyatakan bahwa yang terjadi sesungguhnya bukanlah *clash of civilization*, melainkan *clash about civilization*. Dengan demikian, *clash about welfare* pada intinya menunjuk pada perbedaan pandangan, bukan benturan, mengenai makna kesejahteraan sosial. Menurut Parsons et al. (1994) ideologi liberal, konservatif dan radikal memiliki perspektif yang berbeda terhadap pembangunan kesejahteraan sosial dan pendekatan pekerjaan sosial (lihat Suharto, 2006a). Pergulatan ketiga grand ideologi ini bisa disebut sebagai *clash about welfare*.

1. Liberalisme

Kaum liberal mendukung *welfare state*. Negara merefleksikan kehendak individu dan dipilih berdasarkan perwakilan kelompok.

Pemerintah memiliki legitimasi untuk mengatur dan bertindak. Individu dan kelompok adalah warga negara yang sehat, namun punya potensi menjadi rentan (*vulnerable*) dan bermasalah dikarenakan adanya kesalahan sistem atau lingkungan. Tiga intervensi pemerintah yang dimungkinkan mencakup: (a) penciptaan distribusi pendapatan, (b) stabilisasi mekanisme pasar swasta, dan (c) penyediaan barang – barang publik (*public goods*) yang tidak mampu atau tidak efisien disediakan oleh pasar. Pendekatan pekerjaan sosial melibatkan program-program pencegahan dan pengembangan kesempatan yang dapat meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.

2. Konservatisme

Penentang *welfare state*. Sistem politik pada hakekatnya bersifat fungsional dan karenanya akan lebih baik jika dibiarkan berjalan sendiri. Masalah terjadi bukan karena kesalahan sistem, melainkan kesalahan individu yang bersangkutan (misalnya karena malas, tidak memiliki jiwa wirausaha dan karakteristik kemiskinan budaya lainnya). Solusinya adalah membatasi peran pemerintah dan menekankan perubahan pada individu dan kelompok-kelompok kecil. Pendekatan pekerjaan sosial melibatkan pelayanan langsung dan rehabilitasi sosial klinis untuk membantu orang agar dapat beradaptasi dengan lingkungan sosialnya.

3. Radikalisme

Masalah sosial merupakan situasi tidak terhindarkan dan akan selalu ada dalam sistem yang *classist*, *sexist* dan *racist* karena menciptakan ketidak-adilan melalui perbedaan-perbedaan status sosial. Keadaan ini akan semakin membesar dan memburuk dalam sebuah sistem kapitalis. Rakyat adalah korban dan objek eksploitasi orang-orang yang memiliki kekuasaan dan *privilege*. Solusinya: rakyat harus berjuang memperoleh kekuasaan dan menjangkau sumber-sumber. Sistem ekonomi, sosial dan politik harus diubah dan direstrukturisasi secara menyeluruh. Pendekatan pekerjaan sosial melibatkan perubahan lingkungan secara aktif, merancang advokasi kelas dan aksi-aksi sosial dan politik.

D. PERGESERAN PARADIGMA

Selain *clash about welfare* di atas, menguatnya globalisasi dan privatisasi dewasa ini telah mengukuhkan pengaruh faham neo-

liberalisme ke dalam sektor kesejahteraan sosial yang pada gilirannya turut menggeser ataupun memperbarui paradigma pekerjaan sosial. Meski bervariasi, abad ke-21 menyaksikan bahwa model *universal welfare state* yang lebih bersifat *state-based welfare provision*, seperti diterapkan di negara-negara Skandinavia, cenderung bergeser ke model *contributory welfare state* yang berwajah *market-based mixed economy* dan *welfare pluralism* (lihat Suharto, 2005a).

Bagi pekerjaan sosial, kecenderungan ini telah memunculkan paradigma *managerialism* yang mengubah peta pendekatan dari strategi pekerjaan sosial, lengkap dengan terma-terma dan isu-isu barunya, yang menyangkut:

1. Peranan-peranan baru: peran pekerja sosial yang tadinya didominasi oleh peran-peran 'hegemonik', seperti *enabler*, *broker*, *expert*, *planner*, kini bergeser menjadi lebih inklusif dan partisipatif, semisal fasilitator, pendamping, dan penengah;
2. Rejim baru: pelayanan sosial yang tadinya disediakan oleh Lembaga-lembaga skala besar secara terpisah-pisah (*fragmented*) cenderung berubah menjadi pelayanan-pelayanan sosial skala kecil berbasis komunitas, terintegrasi dan disediakan oleh *multi-provider care*;
3. Bahasa dan istilah baru: dari klien menjadi konsumen atau pengguna pelayanan; Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) menjadi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS); penyandang cacat menjadi orang dengan kecacatan atau orang dengan kemampuan berbeda;
4. Relasi baru: antara pekerja sosial lapangan garis depan dengan manajer pelayanan sosial; pekerja sosial dan klien; staff dan *stakeholders*.
5. Filosofi baru: menguatnya semangat *good governance* yang mengedepankan azas akuntabilitas, transparansi, pemberdayaan, dan partisipasi (Suharto, 2006)

E. ARAS PRAKTEK PEKERJAAN SOSIAL

Para pekerja sosial berkiprah dalam tiga tingkatan, yaitu: (a) aras mikro, menolong individu berdasarkan relasi satu-per-satu; (b) aras mezzo, membantu keluarga dan kelompok kecil lainnya; dan (c) aras makro, memperbaiki organisasi dan komunitas atau mengupayakan perubahan-perubahan dalam kebijakan sosial dan peraturan hukum

lainnya. Ketiga aras ini membentuk setting praktek pekerjaan sosial yang meliputi, namun tidak terbatas hanya pada, enam bidang di bawah ini (lihat Zastrow, 1999; 2000; Suharto, 2005a; 2005b). Enam bidang praktek pekerjaan sosial ini sering pula disebut sebagai strategi, pendekatan atau metoda utama pekerjaan sosial.

1. Terapi Individu

Dikenal dengan nama *casework* atau *social casework*, terapi individu ditujukan untuk membantu seseorang menyesuaikan diri dengan lingkungan atau mengubah tekanan-tekanan ekonomi dan sosial yang mengganggu kehidupan individu. Merupakan strategi memecahkan masalah emosional dan personal, seperti trauma, stress, burnout, grief dan loss secara individu. Sering disebut terapi atau intervensi langsung (*direct intervention*), seperti pelayanan konseling terhadap remaja yang lari dari rumah, penempatan anak yatim ke panti asuhan, pelayanan perlindungan terhadap anak korban kekerasan (*child abuse*), intervensi krisis terhadap ODHA, Orang Dengan HIV/AIDS.

2. Terapi Kelompok

Dikenal dengan istilah *group work* atau *group therapy*. Masalah emosional dan personal dipecahkan melalui media kelompok, seperti dinamika kelompok, *outbound* dan aktivitas kelompok lainnya. Sebagai ilustrasi, para pecandu alkohol atau Narkoba dibantu mengatasi masalahnya melalui formasi kelompok. Aktivitas kelompok bisa mencakup kesenian, permainan, rekreasi, pertukaran pengalaman dan informasi, olah raga, perawatan rumah, perawatan diri, atau keterampilan hidup (*life skills*).

3. Terapi Komunitas

Terapi komunitas memiliki banyak nama yang berbeda, antara lain *community development*, *community organization*, *community organizing*, *community work*, *community action*. Tujuan utamanya adalah mendorong komunitas lokal agar mampu mengidentifikasi masalah dan kebutuhan sosial di wilayahnya, merencanakan dan mengkoordinasi kegiatan bersama untuk mengatasi masalah atau memenuhi kebutuhan sosial, mengevaluasi hasil yang dicapai. Pekerja sosial biasanya berperan sebagai perencana, fasilitator, pendamping program atau sebagai broker yang

menghubungkan komunitas dengan sumber-sumber pelayanan sosial di luar wilayahnya.

4. Terapi Organisasi

Terapi organisasi merupakan strategi pekerjaan sosial dalam mengoptimalkan pencapaian tujuan organisasi dan menjamin pelayanan sosial berkualitas bagi *stakeholder*-nya. Melibatkan kegiatan administrasi dan pengelolaan Lembaga-Lembaga pelayanan sosial, perancangan tujuan-tujuan lembaga, struktur organisasi, program kegiatan, serta mengimplementasikan kebijakan publik ke dalam pelayanan-pelayanan lembaga. Manajemen kasus (*case management*), perekaman kasus (*case recording*) dan konferensi kasus (*case conference*) juga sering termasuk dalam terapi organisasi. *Social welfare administration, human service management, social administration* adalah beberapa istilah lain untuk terapi organisasi.

5. Analisis Kebijakan Sosial

Kebijakan sosial adalah seperangkat tindakan, kerangka kerja atau pedoman yang dirancang untuk menterjemahkan visi politis pemerintah atau lembaga pemerintah ke dalam program dan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang kesejahteraan sosial. Kebijakan sosial merefleksikan agenda masyarakat dalam meningkatkan kualitas hidup para anggotanya. Menurut DuBois dan Miley (2004:252), *typically, social policy is identified with governmental or public policies that redress inequalities in social institutions, improve the quality of life of people who are disadvantaged, and provide assistance to people in need*. Analisis kebijakan sosial adalah *assessment* dan evaluasi secara sistematis dan akurat terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan sosial, baik sebelum maupun sesudah kebijakan tersebut diimplementasikan (Suharto, 2005b). Analisis kebijakan sosial biasanya dilakukan untuk mengetahui apakah program-program kesejahteraan sosial, seperti bantuan sosial dan asuransi sosial, mencapai sasarannya.

6. Penelitian Pekerjaan Sosial

Penyelidikan secara sistematis menyangkut pertanyaan kritis tentang bidang garapan dan isu-isu kesejahteraan sosial yang didesain untuk memperluas pengetahuan dan konsep-konsep pekerjaan sosial. Metoda yang diterapkan penelitian pekerjaan sosial tidak jauh berbeda

dengan yang digunakan sosiologi, psikologi sosial, antropologi atau sejarah. Menggunakan pendekatan kuantitatif atau kualitatif, dalam garis besar prosedur penelitian pekerjaan sosial terdiri dari:

- a. Pemilihan masalah penelitian: data dan pengalaman pada tiga aras praktek pekerjaan sosial dengan individu, kelompok dan masyarakat merupakan dasar dalam merumuskan masalah penelitian.
- b. Perumusan hipotesis (pendekatan kuantitatif) atau pertanyaan penelitian (pendekatan kualitatif) memperjelas dan merespon masalah penelitian.
- c. Penetapan desain penelitian untuk menguji atau memverifikasi hipotesis atau pertanyaan penelitian.
- d. Proses pengumpulan data dan fakta dengan menggunakan observasi, kuesioner atau wawancara terhadap responden atau partisipan penelitian terpilih.
- e. Analisis dan pelaporan untuk menentukan apakah data dan fakta mendukung hipotesis atau menjawab pertanyaan penelitian.

F. PEKERJAAN SOSIAL FEMINIS

Pekerjaan sosial feminis adalah satu bentuk praktek pekerjaan sosial yang memperhatikan ketidakadilan jender dan penghapusannya sebagai titik awal untuk memberdayakan wanita, baik sebagai individu, kelompok, anggota organisasi maupun masyarakat; dan berjuang untuk meningkatkan kesejahteraan wanita sebagaimana mereka mendefinisikannya (Dominelli, 2002). Berpijak pada pengalaman-pengalaman realitas wanita dan menggunakan penelitian yang membuktikan adanya diskriminasi ekstensif dan sistematis terhadap wanita, tujuan pekerjaan sosial feminis adalah membangun relasi pertolongan berdasarkan nilai-nilai egaliter yang memungkinkan wanita mengembangkan sumber-sumber, keahlian-keahlian dan keyakinan-keyakinannya dalam mengontrol dan menentukan kehidupannya.

Pekerjaan sosial di AS adalah profesi yang melibatkan sebagian besar wanita. Terkait dengan kondisi ini, beberapa analis berpendapat bahwa pengaruh feminisme terhadap pekerjaan sosial. masih belum sekuat yang diharapkan. Reynolds, misalnya. berargumen bahwa "... *feminism has had minimal influence on the social work curriculum and gives an*

account of the difficulties that she and her colleagues are encountering in getting sexism the same degree of attention that is given to racism (Dominelli, 2002:99).

Selain itu, adanya pandangan yang cenderung tidak setuju dengan penggunaan 'isme-isme' (seperti seksisme, rasisme, heteroseksisme) sebagai isu utama ketidakadilan dan perindasan, juga turut memperlumah pengaruh feminisme terhadap pekerjaan sosial. Pada tahun 1993, mass media di AS menyebut 'isme-isme' tersebut sebagai '*lunatic tendencies*' dalam pekerjaan sosial. Selain mendesak untuk menggantinya dengan istilah yang lebih tepat, mereka juga menuntut diterapkannya kebijakan-kebijakan afirmatif yang lebih luas menjangkau segala bentuk diskriminasi. Di beberapa universitas, pusat-pusat kajian yang tadinya bernama *Race Equality Units* dan *Women's Units* berganti dengan *Equality Units* yang dipandang lebih menjamin kesempatan yang sama bagi semua pihak (Dominelli, 2002:102).

Namun demikian, terdapat sejumlah tantangan terjal yang menghambat perkembangan pekerjaan sosial feminis, beberapa kemajuan juga telah dicapai sejak dimasukkannya unsur pembelaan terhadap wanita ke dalam kurikulum pekerjaan sosial. Teori feminis telah meningkatkan pengakuan bahwa wanita memiliki beban berat *welfare world* dan karenanya mengharuskan adanya dekonstruksi pada lembaga-lembaga pelayanan sosial yang *oppressive* dan *sexist* dan menggantinya dengan lembaga-lembaga pelayanan sosial alternatif, termasuk praktek pekerjaan sosial yang berpusat wanita (*women-centered practice*) (Gibbs, 2001). Dominelli (2002:99) mempertegas hal ini:

Since that time; equal opportunities policies have become commonplace; at least on paper, in both agencies and the academy. These now form a backdrop which facilitates the introduction of issues around women unequal access to the workplace and the inadequacy of services that agencies offer women. Feminist social work has become a part of the lexicon on social work courses and has become increasingly recognized as both a philosophical position and a practice method Menurut Dominelli (2002:100-101).

Pengaruh feminisme terhadap pekerjaan sosial dapat dilihat dari semakin semaraknya isu-isu feminis mewarnai kurikulum di universitas-universitas; lembaga-lembaga pelayanan sosial; serta proses belajar dan relasi kerjasama dalam kuliah-kuliah, apakah antara sesama mahasiswa,

antara mahasiswa dan dosen atau antara sesama dosen. Menurut Dominelli, feminisme telah:

1. Mempertanyakan dasar epidemiologis pengetahuan, dalam teori maupun praktek pekerjaan sosial, serta menggarisbawahi ketidak-
2. Munculnya pengalaman wanita dalam pendekatan tradisional (positivisme) ilmu sosial, termasuk pekerjaan sosial.
3. Mengekspose penggunaan bahasa sebagai cara menempatkan manusia dan menunjukkan adanya dominasi relasi, serta bagaimana mengubahnya.
4. Menantang penggunaan metode-metode praktek dan teknik-teknik pengajaran yang cenderung menimbulkan peserta didik pasif. Mengusulkan agar metode dan teknik diganti dengan pendekatan-pendekatan yang lebih partisipatoris.
5. Menolak metodologi penelitian yang buta gender dan merekonstruksinya dengan metodologi penelitian yang mengakui pengalaman wanita, serta lebih menekankan relasi aktif antara peneliti dan subjek penelitian
6. Merayakan penelitian yang secara terbuka membela kepentingan dan posisi wanita dalam masyarakat dan mengeliminasi ketidakadilan gender

Pengaruh teori feminis terhadap pekerjaan sosial terutama sangat kentara pada bidang penelitian pekerjaan sosial yang merupakan fondasi pengembangan teori dan praktek pekerjaan sosial. Feminisme adalah satu *body of knowledge (epistemology)* yang turut membentuk penelitian pekerjaan sosial, selain positivisme (*scientific empirism*), heurisme (*naturalistic inquiry*), dan postmodernisme (Gibbs, 2001). "*The feminist position on knowledge has enabled social work research to take account of the gendered nature of social work and contribute to the analysis and deconstruction of knowledge, structures, systems and agencies of social work*" begitu kata Gibbs (2001: 689). Secara khusus, pengaruh feminisme terhadap penelitian pekerjaan sosial menyentuh (Gibbs, 2001:690-692):

1. Fokus penelitian. Penelitian pekerjaan sosial pada awalnya sering melibatkan survey skala besar dan membahas faktor-faktor struktural yang mempengaruhi kebutuhan dan masalah. Saat ini, fokusnya lebih spesifik membahas efektifitas berbagai metode pekerjaan sosial;

analisis dinamika dan makna relasi pertolongan; serta politik identitas dan kinerja lembaga swasta.

2. Peneliti dan partisipan. Feminisme telah menekankan pentingnya melibatkan wanita sebagai peneliti dan partisipan aktif penelitian (yang dahulunya sering disebut responden). Seperti peneliti sosial lain, para peneliti pekerja sosial juga telah mengakui 'dosa'-nya di masa lalu yang kurang memperhatikan suara dan keberdayaan partisipan riset. Penelitian pekerjaan sosial pada mulanya cenderung berjarak dengan dan mengontrol kekuasaan 'responden'-nya. Cerita, perasaan, dan aspirasi responden cenderung tidak diperhitungkan atau disederhanakan menjadi sekadar deskripsi angka-angka sesuai dengan interpretasi dan presentasi peneliti.
3. Metoda penelitian. Desain penelitian yang tadinya lebih banyak didominasi pendekatan kuantitatif yang berporos pada perspektif positivisme, kini cenderung lebih sering menggunakan pendekatan kualitatif yang berporos pada perspektif heuristik dan paska positivisme. Teknik-teknik pengumpulan data yang menggunakan kuesioner terstandar (*standardized questionnaires*), kini banyak digantikan dengan pedoman wawancara terbuka, observasi terlibat, teknik-teknik partisipatif dan riset aksi.

G. FEMINIS LIBERAL

Teori feminis liberal meyakini bahwa masyarakat telah melanggar nilai tentang hak-hak kesetaraan terhadap wanita, terutama dengan cara mendefinisikan wanita sebagai sebuah kelompok ketimbang sebagai individu-individu. Mazhab ini mengusulkan agar wanita memiliki hak yang sama dengan laki-laki. Para pendukung feminisme liberal sangat banyak, antara lain John Stuart Mill, Harriet Taylor, Josephine St. Pierre Ruffin, Anna Julia Copper, Ida B. Wells, Frances E. W. Harper, Mary Church Terrell dan Fannie barrier Williams (Saulnier, 2000). Gerakan utama feminisme liberal tidak mengusulkan perubahan struktur secara fundamental, melainkan memasukkan wanita ke dalam struktur yang ada berdasarkan prinsip kesetaraan dengan laki-laki.

1. Inti ajaran feminis liberal

- a. Memfokuskan pada perlakuan yang sama terhadap wanita di luar, dari pada di dalam, keluarga.

- b. Memperluas kesempatan dalam pendidikan dianggap sebagai cara paling efektif melakukan perubahan sosial.
- c. Pekerjaan-pekerjaan 'wanita', semisal perawatan anak dan pekerjaan rumah tangga dipandang sebagai pekerjaan tidak trampil yang hanya mengandalkan tubuh, bukan pikiran rasional.
- d. Perjuangan harus menyentuh kesetaraan politik antara wanita dan laki-laki melalui penguatan perwakilan wanita di ruang-ruang publik. Para feminis liberal aktif memonitor pemilihan umum dan mendukung laki-laki yang memperjuangkan kepentingan wanita.
- e. Berbeda dengan para pendahulunya, feminis liberal saat ini cenderung lebih sejalan dengan model liberalisme kesejahteraan atau egalitarian yang mendukung sistem negara kesejahteraan (*welfare state*) dan meritokrasi.

2. Implikasi Terhadap Pekerjaan Sosial

- **Terapi Individu.** Para pekerja sosial yang menggunakan perspektif feminis liberal mengusulkan agar wanita menjadi lebih mandiri baik secara ekonomi maupun emosional. Pekerja sosial akan membantu wanita memperoleh akses terhadap sumber-sumber yang sebelumnya hanya tersedia bagi laki-laki; membantu lesbian memperoleh akses terhadap pelayanan-pelayanan yang sebelumnya hanya diperuntukkan bagi wanita heteroseksual; atau membantu lesbian mengadopsi dan merawat anak secara adekuat:
- **Terapi Kelompok.** Aktif mengembangkan kelompok-kelompok pelatihan *assertiveness* yang dapat membantu wanita mengatasi kurangpercayaan diri dalam berpartisipasi di ranah publik bersama laki-laki. Selain itu, kaum feminis liberal juga mengembangkan 'terapi perilaku kognitif' atau *Cognitive Behavioral Therapy* (CBT) yang dapat membantu wanita menetapkan tujuan-tujuan kognitif, emosional dan perilaku. Sebagai contoh, dalam sebuah workshop 6 sesi, partisipan wanita melakukan latihan: (a) meminta pasangannya untuk menelepon dia jika pulang terlambat; (b) praktek agar lebih berani dengan pasangan, atasan atau orang lain yang belum dikenal; (c) memberi penghargaan terhadap dirinya jika mampu mempraktekkan point b; (d) memberikan masukan kepada pasangannya mengenai keinginan dan perasaan-perasaannya dan berbicara terhadap orang lain pada suatu pertemuan; (e) menghadiri pertemuan-pertemuan

tanpa ditemani laki-laki; dan (f) membaca buku yang berjudul *Intelligent Woman Guide to Dating and Mating*.

- **Terapi Komunitas.** Para feminis liberal sangat aktif dalam mendirikan klinik-klinik pengendalian kelahiran. Dalam bidang pengembangan masyarakat ini, para pendukung feminis liberal di AS mendirikan organisasi kemasyarakatan yang diberi nama *National Organization of Women* (NOW) pada tahun 1966. Tujuan utama lembaga ini adalah meningkatkan kesetaraan dalam bidang politik, ekonomi dan kehidupan sosial. NOW juga mengusahakan perubahan kebijakan publik dan mendukung wanita menjadi anggota parlemen. Pada tahun 1970an, NOW mengajukan resolusi kemiskinan dan mendukung kaum minoritas, khususnya bagi wanita kulit putih kelas menengah.
- **Terapi Organisasi.** Memfokuskan pada perlunya pelatihan administrasi bagi wanita untuk menggantikan posisi-posisi yang selama ini selalu diduduki laki-laki. Wanita perlu dilatih mengenai *assertiveness* dan kepercayaan diri agar mampu memimpin lembaga pelayanan sosial.
- **Analisis Kebijakan Sosial.** Perjuangan paling kentara dari feminisme liberal di AS adalah dalam mengusulkan amandemen kebijakan kesetaraan hak (*Equal Rights Amendment/ERA*) untuk mengintegrasikan wanita ke dalam arus utama kehidupan Amerika melalui penghapusan Undang-Undang dan tradisi-tradisi yang diskriminatif yang menghalangi wanita memperoleh kesamaan penuh dalam konteks kapitalisme. Dalam hal kebijakan reproduksi, feminis liberal mendukung bukan saja sterilisasi, melainkan juga aborsi. Wanita adalah individu yang otonom dan harus diberi hak dan kebebasan untuk mengontrol tubuhnya sendiri tanpa tekanan dari negara.
- **Penelitian Pekerjaan Sosial.** Melakukan penelitian penentang mitos dan anggapan bahwa wanita yang terlibat dalam kegiatan intelektual akan mengalami gangguan organ reproduksinya. Mengusulkan agar wanita terlibat dalam pengembangan desain-desain riset yang secara khusus meneliti istilah 'feminis'. Terma-terma yang sering dikaji meliputi: logika, pengetahuan, realistik, cerdas, caring, comforting, agresif, aktivis, bekerja, ambisius, kuat, tanpa kompromi, dan heteroseksual.

H. FEMINIS RADIKAL

Feminis radikal lahir dari aktivitas dan analisis politik mengenai hak-hak sipil dan gerakan-gerakan perubahan sosial pada tahun 1950an dan 1960an; serta gerakan-gerakan wanita yang semarak pada tahun 1960an dan 1970an (Saulnier, 2000). Namun demikian, mazhab ini dapat dilacak pada para pendukungnya yang lebih awal. Lewat karyanya *Vindication of the Rights of Women*, Mary Wollstonecraft pada tahun 1797 menganjurkan kemandirian wanita dalam bidang ekonomi. Maria Stewart, salah satu feminis kulit hitam pertama, pada tahun 1830an mengusulkan penguatan relasi diantara wanita kulit hitam. Elizabeth Cuddy Stanton pada tahun 1880an menentang hak-hak seksual laki-laki terhadap wanita dan menyerang justifikasi keagamaan yang menindas wanita (Saulnier, 2000).

Feminis radikal juga dikembangkan dari gerakan-gerakan Kiri Baru (*New Left*) yang menyatakan bahwa perasaan-perasaan keterasingan dan ketidakberdayaan pada dasarnya diciptakan secara politik dan karenanya transformasi personal melalui aksi-aksi radikal merupakan cara dan tujuan yang paling baik. Mazhab ini secara fundamental menolak agenda feminisme liberal mengenai kesamaan hak wanita; dan menolak strategi kaum liberal yang bersifat tambal sulam, *incremental*, dan tidak menyeluruh (Saulnier, 2000; Orme, 1998). Berseberangan dengan feminis liberal yang menekankan kesamaan antara wanita dan laki-laki, feminis radikal menekankan pada perbedaan antara wanita dan laki-laki. Misalnya, wanita dan laki-laki mengkonseptualisasikan kekuasaan secara berbeda. Bila laki-laki berusaha untuk mendominasi dan mengontrol orang lain; wanita lebih tertarik untuk berbagi dan merawat kekuasaan.

1. Inti Ajaran Feminis Radikal

- a. *'The personal is political'* adalah slogan yang kerap digunakan oleh feminis radikal. Maknanya: bahwa pengalaman-pengalaman individual wanita mengenai ketidakadilan dan kesengsaraan yang oleh para wanita dianggap sebagai masalah-masalah personal, pada hakekatnya adalah isu-isu politik yang berakar pada ketidakseimbangan kekuasaan antara wanita dan laki-laki.

- b. Memprotes eksploitasi wanita dan pelaksanaan peran sebagai istri, ibu, dan pasangan seks laki-laki, serta menganggap perkawinan sebagai bentuk formalisasi pendiskriminasian terhadap wanita.
- c. Menggambarkan *sexism* sebagai sistem sosial yang terdiri dari hukum, tradisi, ekonomi, pendidikan, lembaga keagamaan, ilmu pengetahuan, bahasa, media massa, moralitas seksual, perawatan anak, pembagian kerja, dan interaksi sosial sehari-hari. Agenda tersembunyi dari sistem sosial itu adalah memberi kekuasaan laki-laki melebihi wanita.
- d. Masyarakat harus diubah secara menyeluruh. Lembaga-Lembaga sosial yang paling fundamental harus diubah secara fundamental pula. Para feminis radikal menolak perkawinan bukan hanya dalam teori, melainkan sering pula dalam praktek.
- e. Menolak sistem hierarkis yang berstrata berdasarkan garis jender dan kelas, sebagaimana diterima oleh feminis liberal.

2. Implikasi Terhadap Pekerjaan Sosial

- **Terapi Individu.** Motto '*the personal is political*' menjadi perhatian utama dalam berbagai strategi terapi individu yang dikembangkan kaum feminis radikal. Tujuan *casework* meliputi transformasi personal melalui aksi radikal yang memfokuskan pada perasaan-perasaan terasing dan tidak berdaya akibat tekanan politik. Perhatian terhadap kesadaran sosio politik dan konsekuensi kehidupan masyarakat yang tidak adil menjadi tema utama dalam pengembangan model perawatan kesehatan mental dan masalah-masalah klinis. Satu terapi individu yang dibentuk kelompok feminis radikal adalah *Advocacy for Women and Kids in Emergencies* (AWAKE), sebuah program pendampingan dan konseling di wilayah Boston bagi wanita dan anak-anak korban kekerasan dalam rumah tangga.
- **Terapi Kelompok.** Pembentukan kelompok-kelompok C-R (*consciousness raising*) bagi para wanita adalah salah satu '*trademark*', feminis radikal dalam bidang terapi kelompok. Kelompok menyelenggarakan program-program yang bersifat: (a) transformasi personal, yakni menciptakan kesempatan kepada wanita untuk mengungkapkan kemarahan dan ketidakadilan; dan (b) transformasi sosial, yakni menciptakan proyek-proyek pusat kegiatan wanita, menerbitkan koran wanita, dan membuat direktori tentang sumber-sumber yang dapat diakses wanita.

- **Terapi Komunitas.** Kegiatan-kegiatan kaum feminis radikal dalam bidang pengembangan masyarakat meliputi prates terhadap pornografi dengan argumen bahwa pornografi mempromosikan kekerasan dan permusuhan terhadap wanita; kampanye pendidikan menentang perkosaan dan kekerasan terhadap wanita. Sumbangan lain dari feminis radikal adalah pembentukan 'Ekonomi Baru bagi Wanita', sebuah organisasi pengembangan ekonomi aktivis Amerika Latin yang memperjuangkan perumahan murah yang didesain untuk ibu-ibu yang bekerja di luar rumah. Satu publikasi terkenal yang dihasilkan para aktivis feminis radikal di AS adalah buku *the Boston Women's Health Book Collective* yang mendorong wanita untuk mengontrol kesehatan berdasarkan kemampuan dan kemauannya sendiri.
- **Terapi Organisasi.** Menolak struktur organisasi hierarkis. Mengusulkan agar lembaga pelayanan manusia memiliki struktur 'hierarkis mendatar' yang menghilangkan dikotomi dan perbedaan-perbedaan yang berlebihan antara administrator, staff dan klien. Model ini menganjurkan pentingnya struktur organisasi yang lebih demokratis menghargai keragaman keterampilan dan kontribusi orang; menekankan prinsip berbagi informasi daripada merahasiakannya; dan mendorong orang untuk memperluas keahliannya melalui pembagian kerja, rotasi tugas, dan penyelesaian tugas secara bersama. Feminis radikal mengusulkan sistem administrasi menghargai proses, perubahan struktur, dan kekuatan-kekuatan wanita ketimbang kelemahan-kelemahannya.
- **Analisis Kebijakan Sosial.** Satu kebijakan yang paling ditentang feminis radikal adalah menyangkut pornografi. Pornografi adalah aktivitas yang mempromosikan kekerasan seksual, mulai dari produksi, konsumsi hingga akibat-akibat yang ditimbulkannya. Mereka mendefinisikan pornografi sebagai gambar atau material yang secara eksplisit mensubordinasi wanita melalui gambar atau bahasa. Dowrkin dan MacKinan, dua tokoh feminis radikal di AS, mengusulkan Rancangan Undang-undang Anti pornografi di Kota Minneapolis. RUU tersebut berhasil diloloskan dewan kota sebanyak dua kali, namun walikota memveto RUU itu sebanyak dua kali pula.

- **Penelitian Pekerjaan Sosial.** Penelitian feminis radikal menerapkan pendekatan alternatif yang tidak hanya 'memasukkan wanita kemudian mengontrolnya', melainkan mengajukan pertanyaan-pertanyaan penelitian yang merespon kebutuhan dan aspirasi wanita. Sebagai contoh: penelitian terhadap para mahasiswa dilakukan dengan mengkombinasikan pendekatan *consciousness-raising* dengan buku harian kelompok yang dihimpun dalam komputer secara anonim. Anonimitas dan kolektifitas buku harian dipandang sebagai satu cara efektif menghimpun perasaan-perasaan partisipan yang tersembunyi. Topik-topik penelitian lainnya biasanya menyangkut bagaimana wanita merekonstruksi dinamika kekuasaan, mendefinisikan pengalaman-pengalaman personalnya dalam terma politik, atau mempertimbangkan aksi-aksi sosial.

I. FEMINIS SOSIALIS

Feminis sosialis mulai dikenal sejak tahun 1970-an. Menurut Jagger, mazhab ini merupakan sintesa dari pendekatan historis-materialis Marxisme dan Engels dengan wawasan '*the personal is political*' dari kaum feminis radikal (Fakih, 1995), meskipun banyak pendukung mazhab ini kurang puas dengan analisis Marx dan Engels yang tidak menyapa penindasan dan perbudakan terhadap wanita (Saulnier, 2000).

Marx menyatakan: kondisi material atau ekonomi merupakan akar kebudayaan dan organisasi sosial. Cara-cara hidup manusia merupakan hasil dari apa yang mereka produksi dan bagaimana mereka memproduksinya. Maka, semua sejarah politik dan intelektual dapat difahami dengan mengetahui '*mode of economic production*' yang dilakukan oleh bangsa manusia. Kesadaran dan diri berubah mengikuti perubahan lingkungan material. Marx berargumen: "*it is not consciousness that determines li fe, but life that determines consciousness*" (Saulnier, 2000). Pernyataan Marx ini berbeda dengan adagium Rene Descartes yang terkenal, '*co gito ergo sum*, 'aku berpikir karena itu aku ada'.

Menurut Engels, wanita dan laki-laki memiliki peranan-peranan penting dalam memelihara keluarga inti. Namun karena tugas-tugas tradisional wanita mencakup pemeliharaan rumah dan penyiapan makanan, sedangkan tugas laki-laki mencari makanan, memiliki dan

memerintah budak, serta memiliki alat-alat yang mendukung pelaksanaan tugas-tugas tersebut. Laki-laki memiliki akumulasi kekayaan yang lebih besar ketimbang wanita. Akumulasi kekayaan ini menyebabkan posisi laki-laki di dalam keluarga menjadi lebih penting daripada wanita dan pada gilirannya mendorong laki-laki untuk mengeksploitasi posisinya dengan menguasai wanita dan menjamin warisan bagi anak-anaknya (Saulnier, 2000).

1. Inti Ajaran Feminis Sosialis

- a. Wanita tidak dimasukkan dalam analisis kelas karena wanita tidak memiliki hubungan khusus dengan alat-alat produksi. Karenanya, perubahan alat-alat produksi merupakan '*necessary condition*', meskipun bukan '*sufficient condition*', dalam mengubah faktor-faktor yang mempengaruhi penindasan terhadap wanita.
- b. Mengajukan solusi untuk membayar wanita atas pekerjaannya yang dilakukan di rumah. Status sebagai ibu rumah tangga dan pekerjaannya, penting bagi berfungsinya sistem kapitalis. Logikanya: *capitalism depends on the housewife's free labor to maintain its workers; if the housewife refused to continue to work without pay, capitalism could not function ...*' (Saulnier, 2000:56-57).
- c. Kapitalisme memperkuat sexism, karena memisahkan antara pekerjaan bergaji dengan pekerjaan rumah tangga (*domestic work*), dan
- d. Mendesak agar wanita melakukan pekerjaan domestik. Akses laki-laki terhadap waktu luang, pelayanan-pelayanan personal, dan kemewahan-kemewahan telah mengangkat standar hidupnya melebihi wanita; karenanya adalah laki-laki sebagai anggota sistem patriarkal, bukan hanya cara-cara ekonomi kapitalis, yang diuntungkan oleh tenaga kerja wanita.

2. Implikasi terhadap pekerjaan sosial

- **Terapi Individu.** Mengajukan agar pekerja sosial yang membantu wanita korban kekerasan untuk memfokuskan pada kekuasaan politik laki-laki dalam struktur patriarkal. Pada saat memberi konseling, sebaiknya pekerja sosial tidak menyatukan korban dengan pelaku kekerasan.
- **Terapi Kelompok.** Mengusulkan pembentukan kelompok-kelompok swadaya. Karena bersandar pada pengalaman sehari-hari para wanita pekerja, kelompok swadaya dipandang sangat potensial dalam

meningkatkan solidaritas diantara anggotanya. Untuk mengoptimalkan peran kelompok swadaya sebagai sebuah terapi kelompok, strategi yang dikembangkan meliputi: (a) menghubungkan kelompok-kelompok swadaya dengan kritik wacana sosial yang lebih luas; (b) membantu kelompok-kelompok tersebut menjadi sebuah agen perubahan sosial; dan (c) membantu kelompok-kelompok swadaya menghindari hegemoni profesional dan sistem *welfare state*.

- **Terapi Komunitas.** Mendorong pembentukan serikat-serikat pekerja berdasarkan analisis jender dan kelas. Salah satu serikat pekerja yang terkenal adalah *the National Women's Trade Union League* (NWTUL) yang didirikan tahun 1903 oleh para wanita pekerja, reformis sosial, dan pekerja perumahan. NWTUL memiliki program-program perlindungan tenaga kerja yang mencakup penetapan delapan jam kerja per hari wanita, penghapusan kerja malam, kesehatan dan keselamatan kerja, toilet khusus wanita, jabatan khusus wanita, larangan mempekerjakan wanita hamil dua bulan sebelum dan sesudah kelahiran, pensiun bagi ibu-ibu selama tidak bekerja, perlindungan wanita dan anak-anak, penyediaan dokter wanita, standar gaji yang adil.
- **Terapi Organisasi.** Sumbangan feminis sosialis terhadap terapi organisasi adalah analisisnya mengenai hubungan antara asumsi-asumsi patriakal dan birokrasi. Mereka mengusulkan tipe baru struktur organisasi yang disebut 'neo-birokrasi.' Karakteristik neo-birokrasi antara lain menolak kemandekan, mengakui kontribusi serikat pekerja dalam meningkatkan perlindungan dan jaminan sosial, membatasi spesialisasi meski tetap menghargai keahlian, peraturan organisasi dirumuskan secara fleksibel, dan menghargai proses dan hasil sebagai aspek keberhasilan pelayanan organisasi.
- **Analisis Kebijakan Sosial.** Menentang analisis historis keluarga yang biasanya dijadikan rujukan dalam merumuskan kebijakan sosial. Tanpa pengetahuan mengenai perubahan-perubahan dalam struktur keluarga kebijakan akan gagal meningkatkan kesejahteraan keluarga; bahkan akan menghancurkannya. Mengajukan kebijakan keluarga yang mampu: (a) memperluas akses wanita terhadap pekerjaan; (b) mendukung keluarga sebagai mana struktur saat ini; dan (c) membuat lembaga-lembaga publik yang lebih memihak kepentingan keluarga

dengan fokus utama pada keluarga-keluarga yang paling rentan, yakni keluarga miskin.

- **Penelitian Pekerjaan Sosial.** Perspektif feminis sosialis menempatkan penelitian untuk menantang kontrol dan dominasi kelompok-kelompok hegemonik. Mazhab ini meyakini bahwa dengan melibatkan wanita sebagai kelompok yang tertindas dapat mempertajam analisis ilmiah maupun perjuangan politik. Penelitian dapat diawali dengan analisis mengenai pembagian kerja secara seksual, karena wanita masih dipandang sebagai kelompok yang bertanggungjawab melakukan pekerjaan domestik, meskipun mereka berpartisipasi dalam pekerjaan bergaji. Kita tidak dapat memahami hubungan antara wanita dan struktur ekonomi tanpa memandang peranan wanita dalam struktur ekonomi tersebut dan menganalisisnya dari perspektif wanita. Beberapa tema penelitian yang diusulkan feminis sosial mencakup pekerjaan bergaji berdasarkan perbedaan seks, pekerjaan rumah tangga seperti belanja, memasak, mencuci, merawat rumah, berkebun; bagaimana wanita memandang 'pekerjaan tubuh' termasuk perawatan badan, diet, olah raga dan usaha lain untuk mempertahankan standar kecantikan; kehamilan, melahirkan bayi, dan fungsi-fungsi perawatan; perawatan kesehatan seperti menjadwalkan dan menghadiri konsultasi medis; aktivitas seksual; pekerjaan emosional dalam memperhatikan suami, anak-anak, teman dan tetangga.

J. KESIMPULAN

Teori feminis mencakup beragam mazhab pemikiran. Setiap mazhab memiliki perspektif yang berbeda, meskipun tetap memiliki beberapa kesamaan pandangan. Feminisme menantang asumsi-asumsi yang telah dianggap kebenaran sejati menyangkut: relasi antara wanita, laki-laki, anak-anak; bahasa; wacana; serta hakekat dan penggunaan kekuasaan. Feminisme mengintegrasikan teori dan praktek melalui cara yang mendukung relasi-relasi egaliter di sini dan saat ini; menekankan keterkaitan antara isi dan proses dalam sebuah interaksi; mengakui hubungan antara kehidupan pribadi dan sosial; dan menghargai beragam identitas yang dimiliki manusia.

Pengaruh teori feminis terhadap pekerjaan sosial belum sekuat yang diharapkan, karena kurang mendapat dukungan luas dari wanita dan laki-laki yang selama ini memiliki *privilege*. Namun demikian, sejalan dengan adanya *clash about welfare* dan *paradigm shift* dalam diskursus pekerjaan sosial, perspektif feminis telah menancapkan pengaruhnya dalam bidang praktek pekerjaan sosial, baik pada aras mikro, mezzo, maupun makro. Pekerjaan sosial feminis memfokuskan pada peningkatan keberdayaan 'klien' sebagai penerima pelayanan pekerjaan sosial dan berupaya merealisasikan kesejahteraan mereka sesuai dengan kemampuan dan aspirasinya. Tiga teori arus utama feminis: liberal, radikal dan sosialis memberi kontribusi dalam memperkaya khazanah dan pendekatan praktek pekerjaan sosial: terapi individu, kelompok, komunitas, organisasi, analisis kebijakan sosial, dan penelitian pekerjaan sosial.

Bila dicermati, keenam bidang praktek pekerjaan sosial itu bisa dijadikan unit analisis dan dikembangkan menjadi area penelitian yang berperspektif feminis. Pertanyaannya: berdasarkan interaksi antara feminis liberal, radikal dan sosialis dengan enam bidang praktek pekerjaan sosial, apa isu-isu kritis yang bisa dikaji dan dikembangkan untuk penelitian sosial berwawasan feminis di Indonesia? Sebagai bahan permenungan, Tabel 14.1 sampai dengan 14.3 di bawah ini memberi panduan dalam melakukan analisis gender dalam perancangan program atau proyek sosial.

Tabel 14.1: Kerangka Analisis Jender: Profil Kegiatan (*activity profile*)

Aktivitas sosial dan ekonomi	Jender/usia ¹						Waktu ²	Lokus ³
	ODL	ODW	AL	AW	LUL	IUW		
1. Produksi barang dan jasa								
a. Produk/jasa								
(1) Aktifitas fungsional								
(2) Aktifitas fungsional								
(3) Aktifitas fungsional								
b. Produksi/jasa								
(1) Aktifitas fungsional								
(2) Aktifitas fungsional								

Aktivitas sosial dan ekonomi	Jender/usia ¹						Waktu ²	Lokus ³
	ODL	ODW	AL	AW	LUL	LUW		
(3) Aktifitas fungsional								
2. Reproduksi dan pemeliharaan sumberdaya manusia								
a. Produksi/jasa								
(1) Aktifitas fungsional								
(2) Aktifitas fungsional								
(3) Aktifitas fungsional								
b. Produksi/jasa								
(1) Aktifitas fungsional								
(2) Aktifitas fungsional								
(3) Aktifitas fungsional								

Sumber: Dikembangkan dari Overholt et al. (1994:17)

Catatan:

- 1) ODL: Orang Dewasa Laki-laki; ODW: Orang Dewasa Wanita; AL: Anak Laki-laki; AW: Anak Wanita; LUL: Lanjut Usia Laki-laki; LUW: Lanjut Usia Wanita.
- 2) Prosentase waktu yang dialokasikan untuk masing-masing kegiatan; musiman; harian.
- 3) Di wilayah rumah: keluarga, ladang atau toko; di komunitas lokal; di luar wilayah komunitas

Tabel 14.2: Kerangka Analisis Jender: Akses & Kontrol Terhadap Sumber & Manfaatnya

Jenis sumber	Akses (laki - laki/ wanita)	kontrol (laki - laki/ wanita)
<ul style="list-style-type: none"> • Tanah • Alat - alat • Tenaga kerja Produksi Reproduksi <ul style="list-style-type: none"> • Modal • Pendidikan/pelatihan 		

Jenis sumber	Akses (laki - laki/ wanita)	kontrol (laki - laki/ wanita)
<ul style="list-style-type: none"> • Pendapatan • Kepemilikan asset • Barang - barang berwujud (makanan, pakaian, rumah, dll) • Pendidikan • Kekuasaan politik/prestise • lainnya 		

Sumber: dikembangkan dari Overholt et al. (1994:17-18)

Tabel 14.3: Kerangka Analisis Jender dalam Merancang Program/ Proyek Sosial

No	Aspek proses/lingkaran proyek
A. DIMENSI WANITA DALAM IDENTIFIKASI PROYEK	
1.	<p>Mengidentifikasi kebutuhan wanita</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan dan kesempatan apa saja yang dapat dikembangkan guna meningkatkan produktifitas wanita? • Kebutuhan dan kesempatan apa saja yang dapat dikembangkan guna meningkatkan akses dan kontrol wanita terhadap sumber? • Kebutuhan dan kesempatan apa saja yang dapat dikembangkan guna meningkatkan akses dan kontrol wanita terhadap manfaat sumber? • Bagaimana kebutuhan dan sumber tersebut berkaitan dengan kebutuhan dan kesempatan yang ada pada sektor pembangunan yang lebih luas? • Sudahkah wanita dimintai pendapatnya dalam mengidentifikasi kebutuhan dan kesempatan di atas?
2.	<p>Mendefinisikan tujuan proyek</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah tujuan proyek secara eksplisit berhubungan dengan kebutuhan wanita? • Apakah tujuan proyek secara eksplisit secara adekuat merefleksikan kebutuhan wanita? • Apakah wanita telah berpartisipasi dalam merumuskan tujuan proyek tersebut? • Apakah sebelumnya telah ada proyek yang serupa dengan proyek yang diusulkan saat ini? • Bagaimana proyek yang diusulkan berkaitan proyek/kegiatan sebelumnya?
3.	<p>Menelaah dampak negatif yang mungkin timbul</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah dampak proyek terhadap wanita dalam jangka pendek maupun panjang?

No	Aspek proses/lingkaran proyek
	<ul style="list-style-type: none"> • Mungkinkah proyek m1 mempersempit akses dan kontrol wanita terhadap sumber dan manfaatnya? • Mungkinkah proyek ini akan mempengaruhi secara negatif situasi wanita?
B. DIMENSI WANITA DALAM DESAIN PROYEK	
1.	<p>Dampak proyek pada kegiatan wanita</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kegiatan wanita (produksi, reproduksi dan pemeliharaan, sosio politik) apa saja yang terpengaruh proyek? • Apakah komponen system yang direncanakan sejalan dengan perspektif/ wawasan jender? • Jika proyek akan berdampak pada perubahan kegiatan wanita (lokus kegiatan, bentuk kegiatan, bentuk penghargaan/kompensasi, teknologi), apakah hal ini layak; dan apa dampak positif dan negatifnya bagi wanita • Jika proyek tersebut tidak akan berdampak pada perubahan kegiatan wanita, apakah ini sebuah kehilangan peran wanita dalam proses pembangunan? • Bagaimana desain proyek dapat disesuaikan guna meningkatkan dampak positif dan menurunkan dampak negative di atas?
2.	<p>Dampak proyek akses dan control wanita</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bagaimanakah setiap komponen proyek mempengaruhi akses dan kontrol wanita terhadap sumber daya dan manfaatnya terkait produksi barang dan jasa? • Bagaimanakah setiap komponen proyek mempengaruhi akses dan kontrol wanita terhadap sumber daya dan manfaatnya terkait dengan reproduksi dan pemeliharaan sumberdaya manusia • Bagaimanakah setiap komponen proyek mempengaruhi akses dan kontrol wanita terhadap sumber daya dan manfaatnya terkait fungsi - fungsi sosial politik? • Kekuatan - kekuatan apa yang telah dirancang guna meningkatkan perbaikan - perbaikan dan mengurangi hambatan - hambatan? • Bagaimanakah desain proyek disesuaikan dengan akses dan kontrol wanita terhadap wanita sumber dan manfaatnya?
C. DIMENSI WANITA DALAM IMPLEMENTASI PROYEK	
1.	<p>Personil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah personil proyek telah menyadari dan berpihak pada kebutuhan wanita? • Apakah wanita dilibatkan dalam mendistribusikan barang dan jasa kepada para penerima wanita? • Apakah personil proyek memiliki keterampilan memadai dalam memberikan pelatihan - pelatihan yang diperlukan wanita? • Teknik pelatihan apa yang digunakan guna mengembangkan sistem pemberian pelayanan?

No	Aspek proses/lingkaran proyek
	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah ada kesempatan bagi wanita untuk berpartisipasi dalam posisi manajemen proyek?
2.	<p>Struktur organisasi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah struktur organisasi mampu meningkatkan akses dan kontrol wanita terhadap sumber daya dan manfaatnya? • Apakah organisasi memiliki kekuatan dalam memperoleh sumber yang diperlukan wanita dari organisasi lain? • Apakah organisasi memiliki kapasitas kelembagaan dalam mendukung dan melindungi wanita selama proses perubahan?
3.	<p>Operasi dan logistik</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah saluran-saluran organisasi dapat diakses wanita dalam kaitannya dengan personil, lokasi dan waktu? • Apakah ada prosedur kontrol untuk menjamin pendistribusian barang dan jasa? • Apakah ada mekanisme untuk menjamin sumber dan manfaatnya didominasi oleh laki-laki?
4.	<p>Pendanaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah ada mekanisme pendanaan yang menjamin keberlangsungan program? • Apakah jumlah dana cukup guna membiayai tugas-tugas yang akan dilakukan? • Apakah preferensi akses yang hanya ditentukan oleh laki-laki dapat dihindari? • Apakah mungkin untuk mengalokasikan dana wanita secara adil dan akurat?
5.	<p>Fleksibilitas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah proyek memiliki sistem manajemen informasi yang memungkinkan untuk mendeteksi akibat-akibat dari keterlibatan wanita? • Apakah organisasi memiliki fleksibilitas yang cukup dalam menyesuaikan den an struktur dan situasi wanita van berubah-ubah?
D. DIMENSI WANITA DALAM EVALUASI PROYEK	
1.	<p>Persyaratan data</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah sistem monitoring dan evaluasi proyek secara eksplisit mengukur dampak-dampak proyek terhadap wanita? • Apakah sistem monitoring dan evaluasi proyek mengumpulkan data guna memperbarui 'analisis profil kegiatan wanita' serta 'analisis akses dan kontrol wanita terhadap sumber dan manfaatnya'? • Apakah wanita dilibatkan dalam menetapkan persyaratan data?
2.	<p>Pengumpulan data dan analisis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah data dikumpulkan secara rutin sehingga penyesuaian-penyesuaian proyek yang diperlukan dapat dilakukan selama proyek berjalan?

No	Aspek proses/lingkaran proyek
	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah masukan-masukan terhadap proyek dibuat dalam bentuk yang dapat difahami dan tepat waktu sehingga memungkinkan dilakukannya penyesuaian-penyesuaian proyek, jika diperlukan? • Apakah wanita dilibatkan dalam pengumpulan dan interpretasi data? • Apakah data dianalisis guna memberikan pedoman bagi pembuatan proyek yang lain? • Apakah bidang-bidang keterlibatan wanita bagi penelitian sudah teridentifikasi dengan baik?

Sumber: dikembangkan dan Overholt et al. (1994:18-20)

BAB XV

PENANGANAN MASALAH TKI

The migrant worker is not a product of the twentieth century. Women and men have been leaving their homelands in search of work elsewhere ever since payment in return for labour was introduced. The difference today is that there are far more migrant workers than in any period of human history. Millions of people now earning their living-or looking for paid employment-came as strangers to the States where they reside. There is no continent, no region of the world, which does not have its contingent of migrant workers.

UNHCR, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Resolution 45/158 of 18 December 1990

Sebagaimana dinyatakan oleh UNHCR, fenomena pekerja migran bukanlah produk abad 20. Laki-laki dan perempuan telah sejak lama meninggalkan negaranya dalam rangka mencari pekerjaan, semenjak pekerjaan yang dibayar mulai diperkenalkan. Perbedaannya sekarang adalah bahwa jumlah mereka melebihi periode manapun dalam sejarah manusia. Saat ini, jutaan orang memperoleh pendapatan atau sedang mencari pekerjaan yang datang sebagai orang asing di negara yang ditinggalinya. Tidak ada benua dan tidak ada wilayah di dunia ini yang tidak tergantung pada pekerja migran.

Istilah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menunjuk pada konsep "pekerja migran" (*migrant worker*) yaitu seseorang yang terlibat dalam kegiatan kerja yang dibayar di suatu negara dengan mana dia bukan warga negara itu. Per definisi, pekerja migran adalah orang yang bermigrasi dari wilayah kelahirannya ke tempat lain dan kemudian bekerja di tempat yang baru tersebut dalam jangka waktu relatif menetap.

Pekerja migran mencakup sedikitnya dua tipe: pekerja migran internal dan pekerja migran internasional. Pekerja migran internal (dalam negeri) adalah orang yang bermigrasi dari tempat asalnya untuk bekerja di tempat lain yang masih termasuk dalam wilayah Indonesia. Sedangkan, pekerja migran internasional (luar negeri) adalah mereka yang meninggalkan tanah airnya untuk mengisi pekerjaan di negara lain. Di Indonesia, pekerja migran internasional menunjuk pada orang Indonesia yang bekerja di luar negeri atau yang dikenal dengan istilah Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Karena persoalan TKI ini seringkali menyentuh para buruh wanita yang menjadi pekerja kasar di luar negeri, TKI biasanya diidentikan dengan Tenaga Kerja atau Nakerwan) (Suharto, 2005).

A. PERMASALAHAN TKI

Masalah TKI dewasa ini tidak dapat dilepas dari globalisasi (Suharto, 2005:179-183). Globalisasi adalah proses menyatunya negara-negara di seantero dunia. Dalam globalisasi, perdagangan barang dan jasa, perpindahan modal, jaringan transportasi, serta pertukaran informasi dan kebudayaan bergerak secara bebas ke seluruh dunia seiring dengan meleburnya batas-batas negara. Globalisasi ternyata juga mendorong perpindahan tenaga kerja antar negara.

Dewasa ini, penduduk dunia bergerak meninggalkan tanah airnya menuju negara lain yang menawarkan pekerjaan dengan upah lebih tinggi. Di wilayah Asia saja pada tahun 1994, tenaga kerja asing (sesama Asia) yang mengisi sektor-sektor ekonomi di wilayah tersebut mencapai jutaan. Jumlah terbanyak datang dari Indonesia (800 ribu), diikuti Filipina (600 ribu), Bangladesh (400 ribu) dan Thailand (sekitar 400 ribu) (Newsweek, 17 Oktober 1994).

Menurut Elwin Tobing, arus migrasi tenaga kerja ini diperkirakan akan terus meningkat setiap tahunnya sejalan dengan melonggarnya hambatan-hambatan resmi migrasi di negara-negara yang tergabung dalam *World Trade Organization* (WTO) (Suharto, 2005). Melonjaknya arus migrasi ini pada hakekatnya merupakan resultante dari perbedaan tingkat kemakmuran antara negara maju dan berkembang.

Pembangunan ekonomi yang tinggi di negara maju telah mendorong upah dan kondisi lingkungan kerja ke taraf yang lebih tinggi.

Percepatan pembangunan ekonomi di negara maju kemudian meningkatkan kebutuhan akan tenaga kerja dalam jumlah tertentu. Secara umum, permintaan akan tenaga kerja terlatih di negara maju dipenuhi dari negara maju lainnya. Sedangkan permintaan akan tenaga kerja tidak terlatih "terpaksa" didatangkan dari negara berkembang. Pekerja dari negara-negara maju sendiri seringkali tidak tertarik dengan pekerjaan yang menurut kategori mereka bergaji rendah.

Sementara itu, kesulitan ekonomi, sempitnya lapangan pekerjaan dan upah rendah di negara berkembang mendorong penduduk untuk mengadu nasib ke negara maju meskipun tanpa bekal (keahlian, persiapan, dokumen) yang memadai. Sebagian besar pekerja migran dari negara berkembang ini umumnya terdorong oleh upah yang relatif lebih tinggi dibanding upah yang diterima di negara asal. Namun, sebagian dari pekerja migran ada yang termotivasi oleh alasan lain, seperti keagamaan (pergi haji, umroh) khususnya di Arab Saudi.

Faktor pendorong dan penarik di atas sebenarnya merupakan hukum ekonomi yang wajar jika prosesnya dilalui berdasarkan kriteria yang dibutuhkan. Persoalan menjadi lain manakala tenaga kerja dari negara pengirim bermigrasi secara ilegal dan/atau tanpa keahlian serta persiapan yang diperlukan. Dalam konteks ini, muncullah dua macam migrasi, yaitu yang legal (resmi) dan yang ilegal (gelap). Status gelap inilah yang kemudian menyebabkan pekerja migran sangat rentan mengalami permasalahan sosial-psikologis.

Dalam arus migrasi ini, terdapat fenomena lain yang disebut "feminisme migrasi," yakni, bahwa migrasi semakin didominasi oleh anak gadis dan perempuan (Heyzer, 2002). Ambruknya sistem ekonomi lokal menyebabkan banyak anak-anak gadis dan perempuan yang diekspos ke tempat ke tempat kerja global guna mencari penghidupan. Menurut Heyzer (2002:2), situasi ini semakin menjadi-jadi di negara-negara yang mengalami krisis ekonomi parah serta negara-negara yang mengalami konflik dan perpecahan. Dalam konteks Indonesia, feminisme migrasi ini terjadi dalam bentuk pengiriman TKW besar-besaran antara lain ke Hongkong, Arab Saudi, Malaysia dan Singapura.

Di Singapura, pada tahun 2002 terdapat sekira 450 ribu pekerja migran. Dari jumlah tersebut, lebih dari 140 ribu bekerja sebagai pembantu rumah tangga. Pembantu rumah tangga yang berasal dari

C. PEMBENTUKAN ATASE SOSIAL

Permasalahan pekerja migran belakangan ini banyak mendapat perhatian. Kasus-kasus eksploitasi ekonomi, kekerasan fisik, pelecehan seksual dan bahkan pembunuhan yang dialami TKI di luar negeri menunjukkan betapa persoalan ini memerlukan penanganan yang efektif. Lembaga-lembaga pemerintah dan swadaya masyarakat (LSM) telah terlibat dalam penanganan masalah ini. Mengingat kasus-kasus yang dialami pekerja migran seakan tidak pernah tuntas, pendekatan perlindungan sosial dalam penanganan masalah migran bukan saja relevan, melainkan pula sangat mendesak dilakukan.

Begitu luas dan kompleksnya permasalahan yang dialami TKI di luar negeri, sehingga penanganannya tidak bisa lagi dilakukan dengan hanya menekankan pendekatan hukum atau hubungan luar negeri semata. TKI memerlukan perlindungan sosial (*social protection*) yang di dalamnya melibatkan bukan saja bantuan sosial dan jaminan sosial, melainkan pula pelayanan-pelayanan terapi psikososial (*social psychotherapy*) dan advokasi kemanusiaan (*human advocacy*) perlu diterapkan oleh para pekerja sosial profesional (*professional social worker* yang memiliki latar belakang pendidikan dan keahlian di pelayanan kemanusiaan (*human service*).

Agar pelayanan perlindungan sosial bagi TKI berjalan efektif, maka sebaiknya dilakukan di bawah koordinasi Atase Sosial yang perlu dibentuk di suatu negara dimana keberadaan dan jumlah TKI memenuhi kebutuhan itu. Selama ini, pekerja sosial telah bekerja di bawah naungan Departemen Sosial (Depsos) RI. Oleh karena itu, pembentukan petugas Atase Sosial termasuk penunjukan pekerja sosial yang kompeten, seyogyanya dilakukan di bawah wewenang Depsos bekerjasama dengan departemen atau kementerian dan lembaga terkait.

Tugas utama Atase Sosial dapat difokuskan pada pemberian berbagai bentuk pelayanan perlindungan sosial terhadap TKI yang bekerja di Luar Negeri, yang mencakup mulai dari *assessment* psikososial, perancangan dan pengembangan program intervensi, monitoring dan evaluasi, hingga bimbingan puma tugas TKI menjelang kepulangannya ke Tanah Air.

BAB XVI

PENGASUHAN ANAK BERBASIS MASYARAKAT

Selama puluhan tahun, sistem pelayanan sosial berbasis lembaga dipandang sebagai solusi yang paling diandalkan, meski bukan yang terbaik, dalam melindungi dan memenuhi kesejahteraan anak, terutama mereka yang termasuk kategori anak rentan atau kurang beruntung. Pelayanan sosial berbasis lembaga tidak selamanya buruk dan bahkan dalam situasi tertentu tetap diperlukan sebagai salah satu model pelayanan sosial bagi anak.

Berbagai penelitian dewasa ini memberi pesan jelas bahwa bentuk-bentuk pengasuhan anak di dalam lembaga sering menimbulkan beberapa dampak negatif pada perkembangan anak dan hak-hak anak. Sebagai salah satu respon terhadap keadaan ini, kita menyaksikan adanya peningkatan perhatian terhadap pendekatan-pendekatan alternatif berbasis masyarakat dalam memberikan perlindungan dan pengasuhan terhadap anak. Dalam tulisan ini, istilah perlindungan anak, perawatan anak, dan pengasuhan anak akan dipertukarkan, kecuali dalam beberapa konteks yang memerlukan penegasan akan keberbedaannya. Setelah membahas secara ringkas situasi anak terkini, bab ini menelisik sepuluh dampak negatif dari pengasuhan anak berbasis lembaga, terutama terhadap perkembangan anak dan pemenuhan hak-hak anak. Diskusi difokuskan pada model Pengasuhan Anak Berbasis Masyarakat (PABM) yang mencakup pendekatan preventif dan alternatif.

A. POTRET BURAM ANAK BANGSA

Status dan kondisi anak Indonesia adalah paradoks. Secara ideal, anak adalah pewaris masa depan. Secara real, situasi anak Indonesia masih dan terus memburuk (Suharto, 2005). Krisis multidimensi yang melanda Indonesia sejak akhir 1997 sangat memukul kehidupan anak. Sejak tahun 1999 hingga 2002, jumlah anak jalanan meningkat 85 persen, sedangkan anak usia 13-16 tahun yang tidak sekolah meningkat tiga kali lipat (300%). Di DKI Jakarta, misalnya, pada tahun 2002 diperkirakan jumlah anak jalanan mencapai 300.000 orang yang berasal dari sekitar Jabotabek (42%), Jabar (19%), Pulau Jawa (27%), Luar Jawa (12%). Menurut BPS, pada tahun 2002 terdapat sekitar 5,5 juta anak telantar usia 5-8 tahun; balita telantar 1,2 juta jiwa; dan anak nakal 193.155 orang yang tersebar di 30 provinsi. Data yang sama juga menunjukkan bahwa terdapat sekitar 6,7 juta anak yang membutuhkan perlindungan khusus; 10,3 juta anak yang potensial telantar; serta 2-8 juta anak yang bekerja, diantaranya pada sektor berbahaya: bekerja di jermal, pertambangan ilegal, perdagangan Narkoba, sektor alas kaki (industri sepatu), dan pelacuran. Yang tidak kalah mengejutkan: lebih dari 3,5 juta anak Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan.

Anak-anak Indonesia juga terus mengalami kekerasan, baik secara fisik, seksual dan mental (Kuntari, 2006). Data Komisi Nasional Perlindungan Anak memperlihatkan bahwa pada tahun 2006 kasus kekerasan terhadap anak mencapai 944 kejadian, yang mencakup kekerasan fisik (216 kasus/seksual (378), dan psikis 400. Dibandingkan tahun sebelumnya, angka ini memberi peringatan serius, karena jumlahnya menunjukkan peningkatan. Pada tahun 2005, angka kekerasan terhadap anak "masih" berjumlah 793 kasus: kekerasan fisik (178), seksual (378) dan psikis (237).

Gambaran anak Indonesia ini akan lebih kelam lagi jika dimasukkan angka anak-anak yang berada dalam situasi kedaruratan (menjadi pengungsi, korban kerusuhan, korban bencana alam, dalam situasi konflik bersenjata); anak-anak yang berhadapan dengan hukum; dan anak-anak yang terpaksa harus berpisah dari keluarganya karena kemiskinan atau ditinggalkan orang tuanya karena kematian. Yang jelas, cermin buram bangsa ini merupakan pekerjaan rumah (PR) kita bersama yang penting, namun tidak ringan Pengembangan model-model

pengasuhan anak adalah salah satu PR besar itu, yang harus terus dikaji dan dikerjakan segera.

B. DAMPAK PENGASUHAN ANAK BERBASIS LEMBAGA

Secara garis besar, pengasuhan anak memerlukan pelayanan sosial khusus biasanya dilakukan melalui dua model yang dibedakan, yakni model kelembagaan (*institutional atau residential care*) dan model kemasyarakatan (*community care*). Kita tahu bahwa lembaga pelayanan anak seperti residential care yang dilakukan di dalam masyarakat.

Misalnya "rumah anak" yang berupa kelompok kecil menyerupai keluarga yang berada di suatu komunitas lokal. Namun, pada umumnya sebuah pelayanan lembaga/panti menampung sejumlah besar anak-anak yang berada pada sebuah setting "tiruan" yang secara jelas memisahkan mereka bukan saja dari keluarga inti (*nuclear famili*) dan keluarga besarnya (*extended family*) melainkan pula dari komunitas asal mereka dan dari masyarakat setempat dimana lembaga itu berada. Akibat-akibat jangka panjang dari keadaan ini terhadap perkembangan anak dapat menjadi serius.

Tabel 16.1: Dampak Negatif Pengaruh Lembaga Terhadap Anak

KARAKTERISTIK YANG BERHUBUNGAN DENGAN SISTEM KELEMBAGAAN	RELEVANSI DENGAN PRINSIP DAN HAK-HAK ANAK	DAMPAK TERHADAP PERKEMBANGAN ANAK	ILUSTRASI
1. Lembaga cenderung memisahkan anak yang mengakibatkan menurunnya diskriminasi dengan stigma.	Prinsip non-diskriminasi	Stigma dan diskriminasi sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan identitas dan kepercayaan diri anak	"Izmi salah merasa diperlakukan karena tinggal di pusat"; "Kamir diperlakukan seperti yatim piatu"
2. Penempatan anak pada sebuah lembaga seringkali berdasarkan keinginan keluarga, bukan berdasarkan keinginan anak.	Prinsip kepentingan terbaik anak (<i>the child's best interests</i>)	Penempatan dalam lembaga sering dipsepsi anak sebagai bentuk perlawanan keluarga. Anak merasa dibuang dan kehilangan kepercayaan diri.	"Kualitas makanandan pendidikan seperti"
3. Meskipun anak masih memiliki kedua orangtua, kontak dengan orang tua dan anggota keluarga besar lainnya terus menurun.	Hak untuk memiliki kontak dengan orangtua secara reguler, menjaga identitas dirinya, dan reunifikasi keluarga.	Kehilangan identitas personal dan keluarga, rasa memiliki masyarakat. Akibatnya, anak kehilangan jaringan dukungan di masa depan.	"Saya membutuhkan keluarga, meskipun banyak orang di sekitar saya"; "saya membutuhkan kunjungan keluarga"
4. Kurangnya perhatian, perawatan dan afeksi secara individual karena lembaga cenderung menperlakukan anak secara seragam.	Hak untuk tumbuh dalam suasana bahagia, cinta dan pemeliharaan, mengoptimalkan pendamping.	Kehilangan kesempatan untuk berelasi dan terikat dengan figur orangtua, khususnya pada masa perkembangan awal anak.	"Izmi memperoleh barang-barang material, kasur, makanan, pakaian, tetapi tidak memperoleh kasih sayang"
5. Banyak lembaga tidak memberikan stimulasi dan kegiatan yang berguna bagi anak.	Hak memperoleh kesenangan, bermain dan rekreasi sesuai dengan usia anak.	Kebiasaan stimulasi menghambat perkembangan intelektual, keterampilan motorik dan sosial anak.	"Saya merasa seperti dipenjara"; "Bayi-bayi ditanggalkan di bangkainya hampir sepanjang hari"
6. Anak yang tumbuh di lembaga cenderung kehilangan kesempatan untuk mengeksplorasi peran orang dewasa dalam kebudayaan tertentu.	Anak harus disiapkan untuk dapat hidup mandiri di masyarakat.	Kemampuan anak terhambat akibat kurangnya pengalaman, pengetahuan dan keterampilan beradaptasi dengan orang lain.	"Saya tidak tahu bagaimana rasanya hidup dalam sebuah keluarga"; "kami penggil pemimpin parti... ayat, tapi ryatonya dia kurang memperhatikan kita"
7. Lembaga seringkali kurang memberi kesempatan pada anak untuk bergaul dengan anak-anak lain di luar lembaga.	Hak untuk memperoleh kebebasan bermainan dan berkumpul dengan anak lain.	Menghambat pengembangan relasi dengan teman sebaya dan kehidupan "normal" keluarga.	"Izmi sebagai ini tampak seperti sebuah desa anak-anak, dikelilingi pepohonan dan pagar tinggi"
8. Bergang kekerasan terhadap anak sering terjadi selama beritahun-tahun tanpa terungkap oleh dunia luar.	Hak memperoleh perlindungan dari berbagai bentuk kekerasan, penelantaran dan eksploitasi.	Kekerasan terhadap anak sangat merusak kehidupan dan perkembangan anak dalam jangka panjang.	"meraka suka memukul kita dengan besi, tanpa baju"; "dia menyetubuh pernt saya... teman-teman bilang, dia memiliki kelaman seksual"
9. Lembaga cenderung gagal merespon secara adekuat kebutuhan psikologis anak.	Hak memperoleh perawatan rehabilitasi, termasuk akibat konflik bersenjata.	Anak mengalami perasaan terpisah, kehilangan dan ketakutan.	"meraka bilang saya harus melupakan segala hal. Saya bingung bagaimana saya melupakan semua ini? Bisakah anda melupakan kematian anakanu?"
10. Anak-anak yang hidup di lembaga seringkali mengalami kesulitan beradaptasi dengan kehidupan di luar lembaga. Banyak yang berakhir di penjara dan lembaga perawatan mental.	Hak memperoleh bimbingan yang memungkinkan anak dapat melaksanakan tanggungjawabnya di masyarakat.	Keterpinggiran akibat kurangnya kesempatan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Akhirnya keterampilan hidup dan kemandirian anak.	"Meraka tidak pernah memberi alat yang tepat untuk hidup di masyarakat"; "meraka membuat kita ke masyarakat tanpa memberikan kemampuan untuk hidup di masyarakat"

Penelitian mengenai pengasuhan anak berbasis lembaga secara konsisten menunjukkan bahwa model tersebut mengandung beberapa dampak negatif (Tolfree, 2003). Pada beberapa kasus, kondisi fisik lembaga ditemukan cukup bagus dan bahkan standar pendidikan yang diberikan sangat baik'. Namun, sejumlah kelemahan senantiasa menyertai model ini antara lain berupa pelanggaran serius hak-hak anak, kekerasan seksual (sexual abuse), eksploitasi, perawatan kesehatan dan pemberian nutrisi yang buruk, serta proses pembelajaran dan penerapan disiplin yang menyimpang dan terlalu keras. Usia merupakan variabel yang penting. Bukti-bukti penelitian menyaksikan bahwa dampak negatif pengasuhan lembaga terutama sangat berpengaruh terhadap perkembangan anak usia di bawah 5 atau 6 tahun. Dampak buruk tersebut tergantung pada karakteristik kepribadian dan ciri-ciri individu. Namun, tampaknya tidak terlalu ditentukan oleh perbedaan gender.

Artinya, dampak negatif pengasuhan lembaga sama-sama membawa dampak negatif, baik terhadap anak laki-laki maupun perempuan. Tabel 33 memperlihatkan beberapa dampak negatif pengasuhan anak berbasis lembaga dengan ilustrasi yang berasal dari pernyataan anak-anak yang diteliti.

Selain isu-isu di atas, kelemahan model pengasuhan anak berbasis lembaga juga berkaitan dengan pembiayaan dan keberlanjutan pelayanan. Pelayanan lembaga seringkali lebih mahal dalam memenuhi kebutuhan anak daripada memenuhi kebutuhan anak-anak yang hidup dalam keluarganya atau dalam sebuah pengasuhan berbasis keluarga dalam masyarakat (*family-based care in the community*).

Pusat-pusat pengasuhan anak berbasis lembaga, seringkali menjadi magnet yang menarik sumberdaya dalam jumlah besar, karena sistem pelayanannya jelas, terukur dan menarik banyak lembaga donor. Namun demikian, model pelayanan sosial berbasis lembaga tidak sanggup merespon perkembangan masalah dan kebutuhan akan pelayanan di masa depan yang cenderung semakin meningkat secara cepat. Sebagai contoh, penyebaran HIV/AIDS akan mengakibatkan melonjaknya jumlah anak-anak telantar yang akan mencapai 13 juta orang pada tahun 2010 akibat kehilangan orang tuanya. Meskipun fenomena ini 95 persen terjadi di kawasan Afrika, sedikitnya memberi gambaran bahwa masalah yang sama dapat menerpa Indonesia di kemudian hari.

C. PABM: PENGASUHAN ANAK BERBASIS MASYARAKAT

Meskipun perpisahan anak dan keluarganya tidak dapat dihindarkan, diperlukan sebuah upaya yang sedapat mungkin mampu mencegah pemisahan anak dengan keluarganya atau setidaknya dengan masyarakat di sekitarnya. Dalam konteks ini, PABM merupakan salah satu pendekatan yang dapat diandalkan. Model ini dasarnya diarahkan untuk mencapai dua tujuan utama:

1. Sebagai upaya untuk mencegah pemisahan anak dengan keluarganya; dan Sebagai cara untuk menjamin bahwa anak-anak yang kehilangan atau terpaksa berpisah dari keluarganya tetap memiliki kehidupan yang relatif lebih "normal" di dalam masyarakat.
2. PABM dapat didefinisikan sebagai sebuah pendekatan yang dirancang untuk memungkinkan anak-anak tetap dengan keluarga mereka (baik keluarga inti maupun keluarga besar) atau jika pemisahan terpaksa dilakukan anak ditempatkan pada keluarga alternatif di dalam komunitas mereka. Manfaat PABM adalah anak-anak tetap dipelihara atau dirawat oleh orang-orang dewasa yang dikenalnya dan berada di dalam lingkungan komunitas yang terdekat dengan kebudayaannya. Beberapa manfaat dari model ini antara lain:
 - a. Sesuai dengan kebutuhan anak dan perkembangan anak;
 - b. Memberikan pengetahuan dan keterampilan hidup bagi anak agar kelak mampu beradaptasi dan hidup mandiri di masyarakat;
 - c. Menjaga dan meningkatkan identitas anak dan perasaan memiliki terhadap keluarga dan komunitasnya;

Menjaga dukungan dan jaringan masyarakat yang diperlukan bagi perkembangan anak, terutama pada saat dewasa PABM relatif lebih murah daripada pengasuhan anak berbasis lembaga PABM bukanlah tanpa kelemahan. Misalnya, mengikatkan anak dengan keluarga yang tidak memiliki pertalian darah dengannya tetap memiliki resiko. Namun, dengan dukungan dan monitoring yang tepat dari pekerja sosial, hak-hak anak akan tetap lebih terpenuhi ketimbang apabila mereka hidup di lembaga. Model ini perlu diawasi oleh instansi yang tepat, berwenang dan melibatkan program pendampingan oleh pekerja sosial yang memiliki pengetahuan terutama tentang perkembangan dan hak-hak anak.

Dalam garis besar, model PABM terdiri dari dua pendekatan, yakni pendekatan preventif dan alternatif:

1. Pendekatan Preventif

Sejumlah besar anak yang hidup dalam perigasuhan lembaga pada kenyataannya masih memiliki keluarga. Alasan yang mendasari mengapa anak-anak dikirim ke lembaga lebih banyak disebabkan oleh kemiskinan keluarga dan keberadaan panti di sekitar wilayahnya daripada oleh keinginan memisahkan anak dari keluarganya. Oleh sebab itu, pengiriman anak-anak ke lembaga pengasuhan anak dapat dicegah jika keluarga memperoleh dukungan ekonomi dan sosial. Berbagai strategi yang dapat dilakukan tergantung pada keadaan dan konteks keluarga yang bersangkutan. Beberapa strategi di bawah ini memberi pedoman dalam mencegah anak-anak agar tidak dikirimkan ke lembaga pengasuhan anak:

- a. Dukungan material dan ekonomi kepada keluarga, seperti bantuan
- b. Modal dan pelatihan yang diperlukan bagi kegiatan ekonomi mikro, koperasi dan program pemberdayaan keluarga lainnya;
- c. Penyediaan fasilitas perawatan anak harian (*day-care*), baik untuk mendukung perkembangan anak maupun mendukung orang tua yang bekerja. Anak-anak dengan kecacatan atau kemampuan berbeda (*difable children*) sangat memerlukan program ini;
- d. Pembentukan organisasi atau kelompok dan fasilitas terkait agar
- e. anak-anak memperoleh pelayanan sosial, kultural, pendidikan, dan rekreasi;
- f. Program-program pendidikan dan kesehatan reproduksi yang dirancang guna mencegah kehamilan di luar nikah yang tidak diinginkan;
- g. Perluasan akses dan penyediaan sumber yang ditargetkan bagi ibu-ibu tunggal atau kelompok lainnya yang memiliki kemungkinan besar mengirimkan anaknya ke lembaga pengasuhan anak. Program ini bisa mencakup pelatihan dalam perawatan anak, pelatihan kerja dan keterampilan, konseling;
- h. Penyediaan bantuan pendidikan, seperti pemberian beasiswa atau tunjangan biaya pendidikan, pemberian alat-alat sekolah (sepatu, buku, baju seragam);

- i. Pelayanan advokasi dan bantuan hukum. 'Misalnya, pembelaan terhadap anak-anak agar memperoleh akta kelahiran gratis, pendidikan dari kesehatan bebas biaya atau murah, perluasan aksesibilitas bagi anak-anak dengan kemampuan dan kebutuhan khusus;
- j. Penysadaran dan pendidikan masyarakat yang menyangkut hak-hak anak dan pentingnya pengasuhan anak berbasis masyarakat;
- k. Program pelatihan dan konseling bagi keluarga yang memiliki anak dengan kemampuan dan kebutuhan khusus.

Satu faktor yang perlu dipertimbangkan dalam penerapan pendekatan ini adalah menyangkut keberlanjutan program, terutama apabila membutuhkan pendanaan yang terus-menerus. Bagi keluarga-keluarga yang masih memungkinkan diberikan program pemberdayaan, maka pemberian modal usaha dan keterampilan umumnya lebih bermanfaat ketimbang Bantuan Tunai Langsung (BTL). Namun demikian, pada beberapa keluarga yang memiliki kesulitan untuk melakukan usaha ekonomi produktif, Bantuan Tunai Bersyarat (BTB) dapat diusahakan dengan mengembangkan skema-skema jaminan sosial yang terkait dengan program perlindungan sosial pada skala nasional maupun lokal (tingkat kabupaten atau provinsi).

Selain keterlibatan pekerja sosial profesional, peranan aktif petugas dinas sosial, tokoh masyarakat, dan aktivis pada lembaga-lembaga non pemerintah juga sangat penting terutama dalam mengidentifikasi kebutuhan, merancang dan memonitor program-program partisipatif, serta memperluas dukungan publik.

2. Pendekatan Alternatif

Dalam beberapa situasi, terdapat kasus dimana anak terpaksa harus berpisah dengan orang tuanya atau keluarga besarnya, misalnya karena kematian akibat HIV/AIDS atau karena keadaan darurat akibat konflik bersenjata atau bencana alam. Pencarian keluarga asli atau anggota keluarga besarnya harus merupakan pilihan pertama. Hal ini agar anak tetap hidup dengan orang dewasa yang dikenalnya dan dengan demikian tetap memiliki identitas diri dan perasaan memiliki dan dimiliki keluarganya. Namun demikian, dalam beberapa kasus, keadaan ini justru menyebabkan anak-anak tetap berada dalam kondisi rentan akibat kemiskinan keluarga atau adanya perilaku anggota keluarga yang

membahayakan. Dalam konteks ini, pelayanan pendukung berbasis masyarakat bisa diterapkan untuk menjamin bahwa anak tidak menjadi lebih buruk jika pemisahan terpaksa dilakukan.

Pada saat pencarian keluarga dilakukan dan apabila usaha ini ternyata tidak berhasil, penempatan anak dalam setting keluarga bisa menjadi pilihan berikutnya. Hanya saja, sebelum program ini diterapkan, sebuah *assessment* cermat dan komprehensif perlu dilakukan untuk memahami secara tepat norma-norma dan kebudayaan yang berkaitan dengan pengasuhan anak oleh orang dewasa yang tidak memiliki hubungan keluarga dengan anak. Studi-studi Antropologi memperlihatkan bahwa dalam beberapa kebudayaan, pengasuhan anak oleh orang "asing" bukanlah merupakan praktek yang dikenal. Sedangkan di beberapa kebudayaan lainnya, praktek seperti ini sudah biasa dilakukan masyarakat, namun, kelemahannya, seringkali tidak sesuai dengan pilihan anak.

Di Afrika Barat, misalnya, banyak anak yang diasuh oleh orang dewasa yang bukan kerabatnya, namun pelaksanaannya seringkali didasari motif "pertukaran". Misalnya, anak memperoleh manfaat bimbingan, pendidikan dan pelatihan dari yang mengasuhnya, sedangkan pengasuh mendapat manfaat berupa tenaga dari anak asuhnya. Anak-anak remaja memperoleh perawatan dan pengasuhan dari wanita dewasa. Sebagai "bayarannya", anak-anak remaja tersebut diharuskan memenuhi kewajibannya untuk menghidupi ibu asuhnya jika mereka sudah dewasa dan bekerja. Pada masyarakat lainnya juga ditemukan kasus dimana keluarga pengasuh sangat menekankan disiplin dan kerja keras terhadap anak asuhnya. Namun, keadaan ini seringkali menumbuhkan diskriminasi dan eksploitasi dan karenanya malah justru melanggar hak-hak anak.

D. BEBERAPA PERTIMBANGAN

Agar anak-anak tetap terlindungi dan hak-haknya terpenuhi, hal penting yang perlu disadari adalah memahami kemungkinan – kemungkinan resiko yang akan menimpa anak dan langkah-langkah apa saja yang perlu dilakukan untuk meminimalkan resiko tersebut. Di negara-negara barat, pengasuhan anak oleh "keluarga" pengganti telah

lama dipraktekkan, namun tingkat kegagalannya cukup tinggi dan anak-anak asuh sangat beresiko mengalami kekerasan (*abuse*). Studi di negara-negara berkembang menunjukkan bahwa model PABM memiliki kemungkinan keberhasilan yang tinggi apabila memenuhi empat kondisi berikut ini:

1. Program dilakukan di dalam komunitas lokal berdasarkan kepemilikan dan tanggungjawab masyarakat setempat dalam aspek perawatan dan perlindungannya;
2. Program didukung oleh instansi yang memiliki pengetahuan mengenai norma-norma kemasyarakatan, hak-hak anak dan perkembangan anak;
3. Bukti yang ada menunjukkan bahwa persiapan para pengasuh anak berkenaan dengan tugas-tugas pengasuhan sangat menentukan keberhasilan program. Proses ini memerlukan pelatihan mengenai kesulitan dan resiko-resiko pengasuhan anak serta tugas-tugas sebagai pengasuh dalam kaitannya dengan hak-hak anak. Keterlibatan anak-anak asli pengasuh dan keluarga besar, sangat penting;
4. Anak-anak memiliki aspirasi yang jelas mengenai bentuk-bentuk pengasuhan yang diinginkannya. Berbagai pilihan yang sesuai untuk beragam anak harus tersedia secara terbuka. Karenanya, keterlibatan aktif anak-anak yang akan diasuh dalam proses perencanaan sangat menentukan keberhasilan program.

Meskipun belum ada patokan yang seragam dan pasti, proses dan kegiatan di bawah ini bisa dijadikan pedoman dalam merumuskan model PABM:

1. Identifikasi anak-anak yang memerlukan pengasuhan, keluarga-keluarga asuh, advokasi pengasuhan dan perlindungan anak, mobilisasi dukungan dan jaringan baik bagi anak-anak asuh maupun keluarga-keluarga asuh;
2. Perumusan sistem pengasuhan dan penyiapan keluarga-keluarga asuh. Kegiatan ini biasanya melibatkan *assessment* individu dan persetujuan masyarakat luas;
3. Identifikasi dan penyiapan anak-anak yang akan diasuh. Partisipasi aktif anak-anak dan penggunaan metode yang sesuai dengan usia dan karakteristik anak sangat diperlukan.

4. Penempatan anak. Pelibatan masyarakat luas sangat penting di sini, misalnya, melalui penyelenggaraan "upacara" yang dihadiri pemuka masyarakat, para kerabat dan tetangga dekat; dan
5. Monitoring dan dukungan yang berkelanjutan terhadap anak dan keluarga asuh. Keterlibatan anak-anak asuh tetap merupakan aspek penting dalam konteks ini.

Hal yang cukup sulit dalam menjamin keberhasilan PABM adalah menjaga tanggungjawab pengasuhan di dalam komunitas secara berkelanjutan, termasuk menjaga keterlibatan dan pengawasan instansi atau lembaga pemerintah secara permanen: Kapasitas masyarakat dalam mengasuh anak biasanya mengalami hambatan karena adanya keterbatasan-keterbatasan komunitas lokal. Sebagai contoh, perbedaan politik dan etnis biasanya menghambat tanggungjawab keluarga asuh.

Kemiskinan yang kronis menghambat kapasitas keluarga asuh untuk memenuhi kebutuhan anak asuh karena mereka sendiri kesulitan memenuhi kebutuhan dasar para anggota keluarga aslinya. Tradisi-tradisi masyarakat juga seringkali memiliki kecenderungan untuk melindungi atau mengeksploitasi anak secara berlebihan. Peraturan dan perundang-undangan yang ada bisa mengatasi kesulitan ini. Namun, kenyataannya banyak anggota masyarakat yang belum memiliki/memahami peraturan yang berlaku dalam melindungi anak-anak asuh, terutama yang rentan terhadap kekerasan orang dewasa.

Yang seringkali terjadi dan perlu diwaspadai adalah bahwa anak-anak yang tinggal bersama keluarga "lain" sangat rentan terhadap kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Karenanya, monitoring dan dukungan yang terus-menerus sangat penting guna menghindari kejadian ini. Dalam kasus ini, anak-anak asuh perlu memiliki akses dan kontak dengan orang-orang yang dipercaya di luar keluarga asuhnya.

E. KESIMPULAN

Terdapat beberapa situasi dimana pengasuhan anak perlu dilakukan di dalam lembaga. Sebagai contoh, anak-anak yang terlibat konflik bersenjata di Liberia dan Sierra Leone. Mereka umumnya memerlukan perawatan lembaga sebelum berintegrasi kembali dengan kehidupan normal di masyarakat. Selain itu, perlu penyiapan keluarga

dan masyarakat sebelum menerima kembali anak-anak yang pernah terlibat dalam pembunuhan dan perusakan. Dalam konteks ini, pelayanan sosial di dalam lembaga dipandang tepat sebagai sarana penyesuaian diri sementara bagi anak-anak. Program-program yang bersifat kelompok diperlukan, termasuk pendidikan, penyesuaian psikologis dan dukungan personal bagi anak-anak sebagai persiapan menghadapi kehidupan di masyarakat.

Namun demikian, penerapan pengasuhan anak berbasis lembaga perlu dilakukan secara terencana dan cermat. Karena, pada dasarnya anak-anak tidak mau dipisahkan dari kehidupan keluarganya. Selain relatif lebih mahal dan kapasitas dayaampungnya terbatas, pengasuhan lembaga juga seringkali menimbulkan ketergantungan dan kesulitan, baik pada staf maupun anak-anak untuk beradaptasi dan berintegrasi dengan masyarakat.

PABM merupakan alternatif untuk merespon kelemahan-kelemahan yang ditimbulkan dari sistem pengasuhan anak di dalam lembaga. Agar efektif, PABM memerlukan perencanaan yang baik dan melibatkan multi pihak (*stakeholders*) mulai dari anak-anak asuh, keluarga-keluarga asuh, pekerja sosial, dan tokoh masyarakat hingga petugas-petugas dari instansi pemerintah yang memiliki kewenangan dan kapasitas yang tepat.

Namun, perlu dicatat bahwa model PABM tidak selalu cocok untuk semua anak-anak. Beberapa anak-anak yang sudah mulai menginjak remaja, misalnya, lebih senang hidup menyendiri atau bergabung dengan kelompok-kelompok kecil. Studi terhadap anak-anak yang berada dalam situasi kedaruratan menunjukkan bahwa selain PABM perlu mempertimbangkan karakteristik anak-anak remaja, mereka umumnya memerlukan dukungan dari orang dewasa yang simpatik dan berasal dari komunitas setempat, serta pendampingan dan konseling untuk memfasilitasi agar anak-anak remaja tersebut dapat menerima kondisi kehidupan yang mungkin berbeda dengan harapannya. Penyatuan anak-anak yang memiliki usia relatif sama juga sangat penting agar anak-anak tetap merasa berada dekat teman-teman sebayanya. Perlindungan dan kebutuhan-kebutuhan anak-anak gadis "baru gede" perlu mendapat perhatian khusus.

BAB XVII

PENANGANAN ANAK JALANAN: MERETAS INDIKATOR KEBERHASILAN

"Every child has a right to grow up in a nurturing environment where they can realise their full potential. The street; with the risks it poses is not such an environment. Often objects of pity and fear, street children are boys and girls using street as their source of livelihood or home"

Plan International (2007:1)

Anak jalanan adalah salah satu masalah sosial yang kompleks dan bertalian dengan masalah sosial lain, terutama kemiskinan. Menangani anak jalanan tidaklah sederhana. Oleh sebab itu, penanganannya pun tidak dapat disederhanakan. Strategi intervensi maupun indikator keberhasilan penanganan anak jalanan dilakukan secara holistik mengacu kepada visi atau *grand design* pembangunan kesejahteraan dengan memperhatikan karakteristik anak jalanan, fungsi dan model penanganan yang diterapkan.

A. KARAKTERISTIK ANAK: JALANAN

Anak jalanan adalah anak laki-laki dan perempuan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk bekerja atau hidup di jalanan dan tempat-tempat umum, seperti pasar, mall, terminal bis, stasiun kereta Api, taman kota. Mengapa mereka tidak boleh hidup di jalanan? Karena jalanan bukanlah tempat yang pantas bagi mereka. Mereka seharusnya hidup bersama orang tua dan saudara-saudaranya di rumah yang hangat dan bersahabat. Mereka juga selayaknya bermain dan belajar di sekolah atau di tempat-tempat yang memang pantas untuk itu. Jalanan, seperti pernyataan *Plan International* di atas, memiliki resiko-

resiko yang sangat berbahaya bagi anak. Jalanan bukanlah lingkungan yang baik untuk proses tumbuh-kembang anak dan merealisasikan potensinya secara penuh.

Anak jalanan adalah fenomena sosial yang hingga saat ini terus mencemaskan dunia. Meskipun anak jalanan ditemukan di beberapa negara maju, mereka lebih banyak berada di jalanan kota-kota negara berkembang, mulai dari Bombay, Dhaka, Lima, Meksiko hingga Jakarta. Secara global, diperkirakan ada sekitar 100 juta anak jalanan di seantero dunia. Sebagian besar anak jalanan adalah remaja berusia belasan tahun. Tetapi tidak sedikit yang berusia di bawah 10 tahun. Anak jalanan bertahan hidup dengan melakukan aktivitas di sektor informal, seperti menyemir sepatu, menjual koran, mencuci kendaraan, menjadi pemulung barang-barang bekas. Sebagian lagi mengemis, mengamen, dan bahkan ada yang mencuri.

Kepedulian terhadap anak jalanan terutama didasari kenyataan bahwa anak adalah aset bangsa yang memiliki hak untuk tumbuh dan berkembang dengan optimal. Sementara itu, hidup di jalanan sangat membahayakan anak. Mereka kerap mengalami eksploitasi ekonomi oleh orang dewasa (termasuk orang tuanya); mereka rentan terhadap kekerasan fisik, sosial dan seksual; mereka juga sering terpaksa harus menjadi pengguna dan pengedar Narkoba anti terlibat kejahatan (lihat Kotak 17.1).

Kotak 17.1: Kekerasan terhadap Anak Jalanan: Kasus Yogyakarta

Evo (7), bukan nama sebenarnya, hampir setiap hari dalam masa liburan sekolah lalu, turun ke jalan. Berangkat dari rumah di sekitar ledok Kali Code, Gowongan, pukul delapan, bahkan kurang, dan pulang sore hari. Bersama saudara - saudaranya ia mengumpulkan rupiah demi rupiah di perempatan lampu merah. Ibunya mengawal dan mengawasi sambil menjual koran. Setiap beberapa menit ia serahkan uang yang diperoleh pada ibunya itu. Ada target yang harus dipenuhi agar ia tidak mendapat dera ibunya. Tanpa alas kaki, ia masuk di sela kendaraan yang sedang menunggu lampu hijau menyala. Kulitnya yang tidak tertutup pakaian sudah menghitam karena panas matahari. Begitu pula rambutnya yang kemerah-merahan. Di jalan rata-rata mereka memiliki pengalaman buruk dengan Polisi Pamong Praja. Penanganan yang dilakukan pemerintah lebih sering bersifat sementara dan dengan tindak kekerasan yang menimbulkan trauma. Kehidupan anak jalanan di lingkungan masyarakat tidak jauh dari berbagai macam kekerasan. Kekerasan dalam rumah tangga sering terjadi dalam keluarga miskin yang banyak di Indonesia. Ironisnya, kekerasan terhadap mereka sering dilakukan oleh orang yang dekat seperti orangtua anak. Hak anak untuk hidup dalam keceriaan

dilanggar setiap hari oleh orangtua sendiri. Itu hanya sebagian kecil dari kenyataan yang dialami Evo, juga anak - anak lain di Kota Yogyakarta. Belum lagi anak-anak di kota lain seperti Jakarta, Surabaya, Semarang, Medan, Makassar, dan lain-lain. Struktur kota yang secara demografis padat penduduk sibuk dengan lalu lalang kendaraan dan cepatnya laju perubahan ekonomi memberikan banyak tekanan pada keluarga - keluarga miskin. Catatan kekerasan terhadap anak dari Komisi Nasional Perlindungan Anak semakin meningkat dari tahun ke tahun. Sampai akhir Juni 2006 terdapat 415 kasus yang dilaporkan.

Undang-undang tentang perlindungan anak belum mampu menurunkan angka kekerasan tersebut, bahkan semakin menunjukkan banyaknya kekerasan yang dialami anak. Anak-anak yang dieksploitasi, dipekerjakan dalam lingkungan yang buruk dan berbagai bentuk diskriminasi masih sangat sering di jumpai terutama di kota-kota besar dan dalam keluarga miskin. Yang lebih berbahaya adalah menganggap hal-hal seperti itu sebagai sesuatu yang biasa. Karena miskin, misalnya, maka anak dipaksa mengemis di jalanan.

Sumber: Muhammad Taufik Basari, "Anak Jalanan dalam Lingkaran Kekerasan" KOMPAS 29 Agustus 2006

Pada umumnya anak jalanan tidak hidup bersama keluarganya, tidak bersekolah, dan tidak memiliki orang dewasa atau lembaga yang merawat mereka. Kemiskinan diyakini sebagai faktor utama menimbulkan fenomena anak jalanan. Keluarga yang miskin cenderung menyuruh anak mereka bekerja. Selain itu, tidak sedikit anak-anak yang menjadi anak jalanan karena keluarga tidak harmonis, ditelantarkan oleh keluarganya, atau karena mengalami kekerasan dalam rumah tangga.

B. MODEL PENANGANAN

Fokus utama (*core business*) pembangunan kesejahteraan sosial adalah pada perlindungan sosial (*social protection*). Oleh karena itu, model pertolongan terhadap anak jalanan bukan sekadar menghapus anak-anak dari jalanan. Melainkan harus bisa meningkatkan kualitas hidup mereka atau sekurang-kurangnya melindungi mereka dari situasi-situasi yang eksploitatif dan membahayakan.

Mengacu pada prinsip-prinsip profesi pekerjaan sosial, maka kebijakan dan program perlindungan sosial mencakup bantuan sosial, asuransi kesejahteraan sosial, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan sosial yang dikembangkan berdasarkan *right-based initiatives*, memperhatikan secara sungguh-sungguh hak-hak dasar anak sesuai dengan aspirasi terbaik mereka (*the best interest of the children*) (Suharto, 2006; 2007). Strategi intervensi pekerjaan sosial tidak bersifat parsial, melainkan holistik dan berkelanjutan (lihat Kotak 2).

Dalam garis besar, alternatif model penanganan anak jalanan mengarah kepada 4 jenis model, yaitu:

1. *Street-centered intervention*. Penanganan anak jalanan yang dipusatkan di "jalan" dimana anak-anak jalanan biasa beroperasi. Tujuannya agar dapat menjangkau dan melayani anak di lingkungan terdekatnya, yaitu di jalan.

**Kotak 2 penanganan anak jalanan di SEMARANG:
pemberian bantuan modal saja tidak cukup**

Upaya pemerintah kota Semarang mengentaskan anak-anak jalanan dari kehidupan di jalanan dengan cara memberikan bantuan modal kepada orang tua anak dinilai tidak cukup. Pemberian bantuan modal ini tidak dapat serta merta mengentaskan keluarga anak jalanan dari kemiskinan. "saya setuju pembinaan anak jalanan dimulai dari orang tua mereka. Namun jangan sampai pemkot hanya memberikan modal kepada mereka tanpa pendampingan berkelanjutan" kata koordinator jaringan peduli perempuan dan anak Jawa Tengah Agnes Widiantari

Beberapa waktu lalu pemkot memberikan bantuan modal kepada orang tua anak jalanan warga gunung brantik, kelurahan wandusari, kecamatan Semarang selatan sebesar Rp 750.000 per orang. Pemkot berharap uang tersebut digunakan untuk modal usaha agar orang tua anak jalanan dapat keluar dari masalah kemiskinan. Agnes membenarkan, akar dari permasalahan anak jalanan adalah kemiskinan. Namun mengentaskan mereka dari jalanan bukan suatu pekerjaan yang mudah karena dibutuhkan waktu, kesabaran dan komitmen pemerintah. Untuk itu, kata Agnes pemkot harus benar-benar serius

Mengatasi anak jalanan. Jika pemkot tidak mampu membina anak jalanan sendirian, pemkot bias memberikan dana pembinaan anak jalanan yang diselenggarakan dalam APED 2007 sebesar Rp 1 miliar ke Lembaga swadaya masyarakat yang lebih tahu mengurus dan membina anak jalanan. Daya yang dihimpun sejumlah LSM dan anak rumah Perlindungan Sosial Anak (RPSA) di Semarang tahun 2006 ad 898 anak jalanan yang dibina empat RPSA dan dua LSM. Dari jumlah itu, sebanyak 747 anak masih memiliki orang tua. Dari 898 anak jalan, 500 anak masih aktif di jalanan, 331 anak terkadang turun ke jalanan, dan 39 anak tidak turun lagi ke jalan. Kepala Bagian Sekretariat Daerah Kota Semarang Mustohar menyadari pengentasan anak jalanan dari kehidupan jalanan tidak mudah. Hal ini karena jalanan memberikan rezeki yang cukup dan bias diandalkan. Untuk itu, pemkot bekerja sama dengan sejumlah LSM dan RSPA akan membangun kesadaran orang tua anak-anak jalanan untuk mencegah anak mereka turun ke jalan

Sumber: KOMPAS, 12 April 2007

2. *Family-centered intervention*. Penanganan anak jalanan yang difokuskan pada pemberian bantuan sosial atau pemberdayaan keluarga sehingga dapat mencegah anak-anak agar tidak menjadi anak jalanan atau menarik anak jalanan kembali ke keluarganya.
3. *Institutional-centered intervention*. Penanganan anak jalanan yang dipusatkan di lembaga (panti), baik secara sementara (menyiapkan

reunifikasi dengan keluarganya) maupun permanen (terutama jika anak jalanan sudah tidak memiliki orang tua atau kerabat). Pendekatan ini juga mencakup tempat berlindung sementara (*drop in*), "Rumah Singgah" atau "*open house*" yang menyediakan fasilitas "panti dan asrama adaptasi" bagi anak jalanan.

4. *Community-centered intervention*. Penanganan anak jalanan yang dipusatkan di sebuah komunitas. Melibatkan program-program *community development* untuk memberdayakan masyarakat atau penguatan kapasitas lembaga-lembaga sosial di masyarakat dengan menjalin *networking* melalui berbagai institusi baik lembaga pemerintahan maupun lembaga sosial masyarakat. Pendekatan ini juga mencakup *Corporate Social Responsibility* (tanggung jawab sosial perusahaan).

C. INDIKATOR KEBERHASILAN

Indikator dapat didefinisikan sebagai suatu alat ukur untuk menunjukkan atau menggambarkan suatu keadaan dari suatu hal yang menjadi pokok perhatian. Indikator dapat menyangkut suatu fenomena sosial, ekonomi, penelitian, proses suatu usaha peningkatan kualitas. Menurut Carlisles, indikator sosial pada dasarnya menunjuk pada definisi operasional atau bagian dari definisi operasional dari suatu konsep utama yang memberikan gambaran tentang suatu sistem sosial. Indikator dapat berbentuk ukuran, angka, atribut atau pendapat yang dapat menunjukkan kemungkinan perubahan. Indikator digunakan apabila aspek yang akan dinilai perubahannya tidak dapat secara langsung dilihat seperti halnya tinggi badan, berat badan atau harga suatu barang yang secara kuantitatif mudah diukur (Suharto, 1997).

Indikator keberhasilan penanganan anak jalanan mencakup variabel-variabel yang dapat digunakan untuk mengevaluasi keadaan sebuah proses atau hasil dari intervensi yang dilakukan terhadap anak jalanan dan sistem lingkungan yang terkait dengannya. Prinsip-prinsip indikator keberhasilan penanganan anak jalanan:

1. Sebaiknya sedikit, namun sensitif. Artinya, indikator tersebut tidak terlalu banyak dan kompleks. Melainkan, berupa indikator-indikator kunci, namun memungkinkan dilakukannya pengukuran Variabel-

variabel yang dikembangkan hendaknya menggambarkan variabel masukan (*input*) (misalnya: fasilitas panti, pendidikan pekerja sosial), proses pelayanan/kegiatan (misalnya bantuan sosial, asuransi kesejahteraan sosial, rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial) dan hasil yang ingin dicapai dari proses tersebut.

2. Data atau informasi mengenai variabel-variabel yang diukur mudah diperoleh. Usahakan informasi yang dikumpulkan berupa informasi yang sulit direkayasa atau dimanipulasi oleh informan. Misalnya, data mengenai variabel masukan panti bisa adalah rasio pekerja sosial • dan klien. Selain tidak sulit, informasi mengenai jumlah pekerja sosial dan klien mudah diverifikasi atau dibuktikan.
3. Sejalan dengan model penanganan apakah *street-centered family intervention*, *family-centered intervention*, *institutional-centered intervention* atau *community-centered intervention*, serta fungsi dan fokus pelayanan dari masing-masing model tersebut (misalnya pencegahan, penyembuhan, pengembangan).
4. Pada tingkat provinsi, indikator keberhasilan penanganan anak jalanan bisa dirumuskan berdasarkan konteks wilayah kabupaten/kota namun tetap mengacu pada visi atau tujuan utama pembangunan kesejahteraan sosial provinsi secara terintegrasi.

D. REKOMENDASI

Indikator keberhasilan sangat penting dalam menentukan posisi dan arah kebijakan dan program. Karena dapat memberikan informasi mengenai proses dan hasil suatu kegiatan. Rumusan indikator keberhasilan penanganan anak jalanan harus mencakup aspek dan variabel-variabel yang terukur secara operasional mengenai proses penanganan anak jalanan dan hasil yang diharapkan dari proses tersebut namun demikian, perumusan indikator tersebut hendaknya dilakukan secara sistematis dan terintegrasi dengan *grand design* pembangunan kesejahteraan sosial, termasuk landasan konseptual, visi dan misi pembangunan kesejahteraan sosial di suatu wilayah. Sebagai contoh, jika dibuat untuk wilayah Jawa Barat, maka indikator keberhasilan harus merujuk ke *grand design* pembangunan kesejahteraan sosial Provinsi Jawa Barat. Selain itu, meskipun penyusunannya bisa saja langsung dimulai dengan pemuatan matriks indikator keberhasilan mengenai salah satu

penanganan PMKS (misalnya anak jalanan dan Pengemis Gelandangan dan Orang Telantar), hasil akhirnya harus berwujud naskah yang komprehensif tentang, misalnya, "INDIKATOR MENUJU JAWA BARAT SEJAHTERA".

Sebagai contoh, naskahtentang "Menuju Jawa Barat Sejahtera" sedikitnya mencakup 4 Bab:

1. Pendahuluan. Memuat latar belakang mengapa Indikator Jawa Barat Sejahtera perlu dirumuskan, apa tujuannya, apa manfaat/kegunaannya; dan pendekatan/metodologi yang diterapkan.
2. Landasan konseptual pembangunan kesejahteraan sosial dan indikator sosial. Merumus konsep-konsep dan variabel-variabel yang terkait dengan:
 - a. Pembangunan kesejahteraan sosial, seperti definisi pembangunan kesejahteraan sosial, fokus utama atau *core businessnya*, visi & misi pembangunan kesejahteraan sosial di Jawa Barat, pendekatan atau metoda, kelompok sasaran (jenis-jenis PMKS), dan model dan bentuk-bentuk pelayanan sosial;
 - b. Indikator sosial, seperti definisi indikator sosial, klasifikasi indikator sosial, teknik-teknik pengukuran indikator sosial;
3. Indikator Jawa Barat Sejahtera Memuat rumusan indikator keberhasilan pembangunan kesejahteraan sosial yang bisa diterapkan pada konteks kabupaten/kota yang ada di Jawa Barat. Alasannya, indikator keberhasilan pada tingkat provinsi merupakan agregat dari keberhasilan pada tingkat kabupaten/kota. Bisa disajikan dalam bentuk deskripsi dan matriks mengenai dimensi dan aspek-aspek indikator sosial berdasarkan kelompok sasaran, program utama, aspek-aspek yang diukur, informasi yang diperlukan dan indikator keberhasilan (kriteria penilaian).
4. Penutup
Lihat "Matriks Indikator Jawa Barat Sejahtera" yang memuat beberapa hal mengenai indikator keberhasilan. Meskipun matriks ini belum selesai dan hanya memuat beberapa hal yang dianggap perlu diketahui dalam menyusun indikator keberhasilan, matriks ini bisa dijadikan panduan dalam merumuskan indikator yang lebih lengkap. Data mengenai indikator keberhasilan pada kolom matriks terakhir, misalnya, menunjuk pada kriteria penilaian yang menyangkut tinggi

rendahnya keberhasilan. Kriteria dalam prosentase dan rasio hanyalah contoh saja.

E. GRAND DESIGN PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN JAWA BARAT

Memperkokoh pembangunan daerah di bidang kesejahteraan sosial yang berwawasan perlindungan sosial. Tujuan: meningkatkan taraf kehidupan masyarakat melalui bantuan sosial, asuransi kesejahteraan sosial, rehabilitasi sosial, dan pemberdayaan masyarakat yang berkualitas dan terjangkau, khususnya bagi kelompok kurang beruntung (PPKS)

Kelompok sasaran	Program utama	aspek	Informasi yang diperlukan	Indikator keberhasilan
1. Anak jalanan	Bantuan Sosial. Program/ kegiatan bansos yang bersifat <ul style="list-style-type: none"> • Pencegahan (jika ada, sebutkan Namanya) • Rehabilitatif (jika ada, sebutkan Namanya) • Pengembangan (jika ada, sebutkan Namanya) Asuransi kesejahteraan sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Derajat kesejahteraan anjal • Perilaku adekuat anjal • Lingkungan adekuat (sehat, bersahabat, responsif) • Bantuan sosial yang terjangkau dan bermutu • Derajat kepesertaan aksesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosentase anjal di kabupaten/kota yang memperoleh beasiswa untuk sekolah • Prosentase keluarga anjal di kabupaten/kota yang memperoleh tunjangan uang untuk pemenuhan kebutuhan dasar • Prosentase anjal yang tidak melakukan tindak kriminal • Prosentase keluarga anjal yang menjadi peserta aksesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Tinggi: antara 70% sd 100% • Sedang: 50% sd 70% • Rendah: dibawah 50%
	Rehabilitasi sosial		<ul style="list-style-type: none"> • Rasio antara Lembaga pelayanan sosial untuk anjal (panti, rumah singgah) terhadap jumlah anjal di kabupaten/kota 	<ul style="list-style-type: none"> • Tinggi: rasio 1 : 1.000 anjal • Sedang : rasio 1: 1.000 sd 2.000 • Rendah: rasio 1: lebih dari 2.000
2. Pengemis, gelandangan dan orang terlantar	Pemberdayaan sosial Bantuan sosial Asuransi sosial Rehabilitasi sosial Pemberdayaan sosial		<ul style="list-style-type: none"> • Prosentase anjal 	
3. WTS	Bantuan sosial Asuransi sosial dst			

BAB XVIII

KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN: MENENGOK AMERIKA SERIKAT

Kemiskinan telah menjadi salah satu masalah paling serius di belahan dunia manapun, di negara-negara maju dan apalagi di negara berkembang. Di Amerika Serikat, salah satu negara industri maju dan terkaya di dunia, lebih dari 36 juta jiwa atau sekitar 14 persen dari total populasinya ternyata masih hidup di bawah garis kemiskinan. Dengan kata lain, sekitar satu dari tujuh warga Amerika adalah miskin (Zastrow, 2000a). Bagaimana dengan gambaran kemiskinan di negara berkembang? Jawabannya tentu mudah diduga: yakni lebih suram lagi. Saat ini, di seantero jagat terdapat sekitar 2,8 milyar orang yang hidup kurang dari 2 dollar AS per hari. Seorang bayi perempuan yang lahir di Jepang saat ini memiliki 50 persen kemungkinan untuk menatap Abad ke-22, sedangkan 1 dari 4 bayi yang baru lahir di Afganistan kemungkinan besar tidak akan pernah merayakan ulang tahunnya yang ke-5. Setiap hari lebih dari 30.000 anak-anak di seluruh dunia wafat, tepatnya 'dipaksa' wafat, oleh penyakit yang bisa dicegah dan hampir 4.000 orang terinfeksi HIV/AIDS. Sebagian besar dari mereka berasal dari negara-negara berkembang (Suharto, 2006a).

Bagian ini membahas kebijakan sosial dan program-program sosial dalam memerangi kemiskinan. Fokus kajian dipusatkan di Amerika Serikat dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana negara adidaya tersebut menerapkan kebijakan sosial bagi penanggulangan kemiskinan. Pada bagian akhir dibahas pelajaran apa yang bisa dipetik bagi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Sumber utama bab ini dikembangkan dari dua buku Charles H. Zastrow, *Introduction to Social*

Work and Welfare (2000a:127-159) dan Social Problems: Issues and Solutions (2000b: 231-257).

Kebijakan dan program anti-kemiskinan di Indonesia tidak mudah dikelompokkan ke dalam konsep 'kebijakan sosial'. Karenanya, kajian mendalam di AS diharapkan mampu memberikan pelajaran berharga (*best maupun worst practices*) bagi penanggulangan kemiskinan di Indonesia. AS adalah negara yang dianggap paling kapitalis di dunia. Namun, menariknya, negara ini terkenal sebagai negara yang pro pembangunan kesejahteraan sosial. Walau negara ini menganut negara kesejahteraan dengan model residual, banyak pendekatan penanggulangan kemiskinan yang bernuansa kebijakan sosial dan dapat dijadikan bahan kajian bagi Indonesia. Sebaliknya, di Indonesia nilai-nilai tentang perlunya negara menerapkan jaminan sosial dinyatakan dengan tegas dalam konstitusinya. Anehnya, para pembuat kebijakan masih sangat terpesona oleh pendekatan neoliberalisme dalam mengatasi kemiskinan dan "bingung" ketika dijelaskan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut negara kesejahteraan.

A. SEJARAH TENTANG RESPON AS TERHADAP KEMISKINAN

Sepanjang sejarah, proporsi populasi di AS selalu mengalami perubahan yang signifikan. Kemiskinan seringkali dan masih menjadi masalah sosial utama di negeri ini. Sejak tahun 1960-an, diskusi mengenai masalah kemiskinan terfokus pada bagaimana mengembangkan cara untuk memenuhi kebutuhan kelompok masyarakat yang hidup dalam kemiskinan. Perhatian masyarakat terhadap mereka yang membutuhkan ini menunjukkan keberadaan nilai-nilai penting yang berkembang dalam masyarakat. Pada masa Revolusi Industri, misalnya, tanggung jawab dalam mengatasi kemiskinan seringkali muncul dari kalangan anggota keluarga besar, gereja, dan lingkungan tetangga. Hal ini terutama dipengaruhi oleh nilai humanitarisme yang berasal dari agama Yahudi dan Kristen, yakni, penghargaan yang tinggi terhadap kehidupan manusia serta semangat untuk membantu mereka yang membutuhkan.

Sejak pertengahan abad delapan belas hingga sembilan belas, Revolusi Industri berkembang pesat di Eropa dan Amerika. Salah satu

penyebab utama perkembangan revolusi ini adalah penemuan teknologi mutakhir yang terjadi pada kurun waktu tersebut, misalnya penemuan mesin uap. Namun demikian, keberhasilan revolusi ini dipengaruhi pula oleh apa yang disebut dengan Etika Protestan serta, pandangan ekonomi *laissez-faire*. Kedua hal tersebut mempengaruhi keberadaan masyarakat miskin. Etika Protestan menekankan konsep individualisme, bahwa setiap orang bertanggung jawab pada apa yang dilakukannya selama hidup. Konsep ini sangat menghargai kerja keras dan pemenuhan kebutuhan sendiri. Kondisi ini menyebabkan setiap orang berorientasi pada materi. Masyarakat kemudian menilai seseorang bukan berdasarkan kepribadian atau atribut serupa lainnya, melainkan berdasarkan kekayaan yang mereka miliki. Kemiskinan dianggap sebagai ketidakberhasilan seseorang dalam berusaha.

Teori ekonomi *laissez faire* memandang bahwa kondisi ekonomi akan mencapai keseimbangan sempurna bila sektor bisnis dan industri dibebaskan untuk melakukan apapun yang mereka kehendaki untuk mencapai keuntungan. Apapun peraturan mengenai praktik bisnis yang dikeluarkan pemerintah (misalnya penentuan standar keamanan, penetapan aturan mengenai upah minimum, larangan penggunaan tenaga kerja anak) hanya akan menghambat proses industri. Banyak pelaku bisnis yang kemudian menggunakan etika Protestan dan teori *laissez-faire* sebagai justifikasi untuk melakukan monopoli, tidak mengindahkan keamanan lingkungan kerja, serta eksploitasi kelas pekerja melalui upah yang kecil, jam kerja yang panjang, serta penggunaan tenaga kerja anak.

Implikasi etika Protestan mencapai puncak yang sangat merugikan kelompok miskin terutama setelah bergandengan dengan teori Darwinisme Sosial, yang didasarkan pada teori evolusi makhluk hidup dari Charles Darwin. Darwin berpendapat bahwa bentuk tertinggi dari kehidupan berevolusi dari tahap terendah adalah *survival of the fittest*, yakni perjuangan untuk bertahan hidup pada dunia binatang. Kelompok yang mampu menyesuaikan diri dengan lingkungannya berhasil melewati perubahan tersebut dan mampu berevolusi. Herbert Spencer, yang mengembangkan teori tersebut pada masyarakat, beranggapan bahwa manusia akan mencapai kemajuan penting dalam hidupnya apabila ia mampu bertahan melewati perubahan melalui

adaptasi. Teori tersebut menyatakan bahwa dalam bentuk yang paling kejam, kelompok yang kuat (kelompok kaya) berhasil bertahan karena mereka superior. Implikasinya, kelompok lemah (kelompok miskin) harus dibinasakan. Karena membiarkan kelompok miskin tetap bertahan merupakan kesalahan besar. Walau tidak mendapat dukungan secara luas, namun teori ini mampu memberikan justifikasi menganggap masyarakat AS hanya memberikan sedikit usaha untuk mengembangkan program yang membantu kelompok miskin.

Sekitar tahun 1800 beberapa kelompok masyarakat kemudian menyadari keberadaan kompetisi yang tidak terbatas dan penekanan yang dilakukan oleh kelompok yang menguasai kekuatan ekonomi.

Kotak 18.1: ideologi individualism

Di AS, kekayaan biasanya diwariskan. Hanya sedikit masyarakat yang berhasil menaikkan status sosialnya. Melalui Pendidikan dan koneksi, kekayaan terbuka bagi anak-anak kelompok kaya sehingga mereka mampu memiliki banyak uang ketika dewasa. Bagi anak yang hidup miskin, hanya terdapat kesempatan bagi mereka untuk lari dari kemiskinan, bahkan ketika mereka dewasa. Individualisme menekankan bahwa kelompok kaya bertanggung jawab atas keberhasilan mereka sedangkan kelompok miskin bersalah atas kegagalan mereka. Inti dari konsep ini adalah:

- Setiap individu harus bekerja keras agar sukses dalam berkompetisi
- Mereka yang telah bekerja keras harus memperoleh hadiah (seperti kekayaan, barang kepemilikan, prestise, serta kekuasaan)
- Mereka yang bekerja keras akan memperoleh kesuksesan
- Kegagalan ekonomi merupakan kesalahan seseorang yang menunjukkan kurangnya usaha dan karakter seseorang

Kelompok miskin disalahkan atas kondisi mereka dalam masyarakat. Menyalahkan kelompok miskin telah menuntun pada stigma kemiskinan, terutama mereka yang menerima bantuan publik (kesejahteraan)

Sumber: Zastrow (2000b:232)

Kondisi tersebut menyebabkan beberapa penguasa industri menjadi sangat kaya sementara standar hidup sebagian masyarakat tetap statis. Salah satu penggagas pandangan baru sosial ini adalah Lester Ward, yang dalam bukunya *Dynamic Sociology* (1883) menjelaskan mengenai perbedaan antara evolusi hewan yang tidak bertujuan, dengan evolusi pada manusia. Ward berpendapat bahwa setiap orang dapat menikmati keuntungan dari perbaikan kondisi lingkungan serta dari kontrol sosial dan ekonomi. Pandangan ini berbeda dengan pandangan ekonomi *laissez faire* dan Darwinisme Sosial. Pandangan ini telah menempatkan

pemerintah federal pada fungsi barunya: regulasi praktik bisnis melalui peraturan dan program tunjangan bagi kelompok miskin. Hasilnya, pada tahun 1900-an, muncul kesadaran mengenai kebutuhan sosial dengan pemberian alokasi dana yang sedikit pada program seperti kesehatan, perumahan, serta pembersihan daerah-daerah kumuh.

Social Security Act yang digulirkan tahun 1935 telah menyediakan landasan bagi hampir seluruh program publik untuk menolong kelompok miskin. Tujuan utama dikeluarkan *Social Security Act* adalah untuk menyediakan standar hidup layak bagi seluruh warga Amerika. Presiden Franklin Roosevelt, salah satu pemrakarsa undang-undang ini, percaya bahwa keamanan finansial (*financial security*) (termasuk bantuan publik) bukan sekadar kegiatan derma, melainkan lebih kepada masalah keadilan. Ia percaya bahwa setiap individu memiliki hak untuk memperoleh standar hidup minimum serta bahwa kebebasan dan jaminan merupakan dua hal yang sama. Roosevelt percaya bahwa individu tanpa jaminan keuangan akan berputus asa dan melakukan pemberontakan. Oleh sebab itu ia percaya bahwa keberadaan masyarakat demokratis bergantung kesehatan dan kesejahteraan masyarakatnya.

Setelah mengalami depresi ekonomi hebat (*great depression*), pada tahun 1935 kondisi perekonomian Amerika berangsur membaik. Beberapa kelompok masyarakat miskin mulai dapat menikmati kehidupan yang lebih makmur. Sayangnya, kepedulian masyarakat dan pemerintah kepada kelompok miskin tidak berlangsung lama. Perhatian publik segera beralih pada Perang Dunia II yang terjadi tahun 1940-an yang disusul oleh isu Perang Korea dan usaha dunia dalam menghentikan perkembangan komunisme. Sejak tahun 1940-an hingga 1950-an, isu kemiskinan tidak lagi dianggap sebagai masalah utama walaupun sebagian masyarakat Amerika masih hidup dalam kemiskinan.

Pada tahun 1960, John Kennedy menyaksikan banyak masyarakat Amerika yang mengalami penurunan status sosial karena kemiskinan yang dialaminya. Melihat kondisi tersebut, ia kemudian mengangkat isu kemiskinan dalam kampanye nasional kepresidenannya. Sekali lagi, kemiskinan kembali ditargetkan sebagai masalah sosial utama di Amerika. Dalam bukunya *The Other America*, Michael Harrington menggambarkan kondisi kemiskinan yang dialami negeri ini. Menurut data yang diperolehnya, sekitar 20 persen atau seperlima populasi

Amerika hidup dalam kemiskinan. Publikasi media atas isu kemiskinan melalui buku ini, menyebabkan kepedulian masyarakat terhadap kemiskinan meningkat drastis. Tahun 1964, Presiden Lyndon Johnson mengusulkan konsep Perang Melawan Kemiskinan (*War on Poverty*) yang bertujuan untuk menurunkan tingkat kemiskinan dan menciptakan Masyarakat Besar (*Great Society*). Penurunan tingkat kemiskinan menjadi salah satu prioritas utama Amerika kala itu. Beberapa program yang dikembangkan untuk mencapai hal tersebut antara lain, Head Start, VISTA (Volunteers in Service in America), Job Corps, Title I Educational Funding, Community Action Program, Youth Corps, dan Neighborhood legal Service.

Pada awal tahun 1960-an, walaupun program-program kemiskinan telah dibentuk, usaha-usaha menghapuskan kemiskinan masih jauh dari sukses. Perang Vietnam terjadi pada akhir 1960 berhasil menyedot sumber pendanaan pemerintah yang mungkin dapat digunakan untuk program kemiskinan, termasuk menyedot perhatian publik dari isu kemiskinan. Pada 1970-an, ketika Perang Vietnam berakhir, kondisi negara secara umum cukup stabil. Namun bertolak belakang dengan kondisi tahun 1960-an saat harapan masyarakat terhadap kemampuan pemerintah mengatasi masalah kemiskinan cukup tinggi, pada tahun ini justru rasa pesimisme yang berkembang. Liberalisme yang berkembang tahun 1960-an yang menghasilkan perluasan dan perkembangan program sosial baru, digantikan oleh pendekatan konservatif pada tahun 1970 dan 1980-an. Praktis, tidak ada program kesejahteraan sosial berskala besar yang dihasilkan selama periode tersebut.

Selama pemerintahan Jimmy Carter (tahun 1976 hingga 1980) terjadi peningkatan kesadaran dalam masyarakat bahwa selama ini pemerintah federal tidak memiliki kemampuan (tidak peduli berapa besar jumlah uang yang telah dikeluarkan) untuk merehabilitasi kondisi kemiskinan dan penyakit sosial lainnya. Masyarakat tidak mengakui kemampuan pemerintah dalam mengurangi beberapa masalah sosial tersebut, sebaliknya justru muncul ketidakpercayaan dan keputusan dalam masyarakat yang memunculkan tindakan yang berbeda 180 derajat dimana mereka menuntut pemerintah untuk mengurangi alokasi pajak untuk program kesejahteraan.

Tahun 1980 Ronald Reagan berhasil memenangkan pemilu melalui beberapa program kerja, yakni (a) menurunkan tingkat pajak yang dibebankan pada individu dan perusahaan (b) memperbesar alokasi dana bagi sektor militer (c) memperkecil jumlah program kesejahteraan sosial secara drastis. Reagan berhasil melaksanakan ketiga program kerjanya tersebut. Pemangkasan alokasi dana bagi program kesejahteraan sosial kala itu merupakan peristiwa pemangkasan pertama dan terbesar bagi program sejenis sepanjang sejarah. Setiap program sosial secara praktis mengalami pemotongan, sedangkan sebagian program lainnya dihilangkan. George Bush yang terpilih menjadi presiden pada tahun 1988 dengan platform konservatifnya, melanjutkan kebijakan kesejahteraan sosial yang telah dirintis oleh Reagan.

Pemerintahan Bush dan Reagan menitikberatkan program mereka pada pemotongan pajak dan pengeluaran pemerintah, penghapusan peraturan federal yang berbelit-belit dan menghambat pertumbuhan bisnis dan industri, serta pemberian insentif pada sektor swasta guna perluasan dan penambahan lahan kerja. Tujuan besar kebijakan ini adalah untuk menciptakan periode kemakmuran melalui proses 'trickle down' agar seluruh kelompok masyarakat (miskin dan kaya) dapat menikmati kestabilan perekonomian ini. Namun, hasilnya justru sebaliknya. Kesenjangan antara kelompok miskin dan kaya malah semakin melebar, karena kelompok miskin gagal memperoleh keuntungan dari penerapan kebijakan tersebut. Kelompok yang paling dirugikan atas pengurangan program kesejahteraan sosial adalah anggota masyarakat penerima bantuan kesejahteraan. Apa dampak jangka panjang dari pengurangan ini? Beberapa masalah sosial yang terjadi, antara lain adalah:

1. Jumlah masyarakat yang hidup dalam kemiskinan semakin meningkat
2. Semakin banyak masyarakat yang kelaparan
3. Kesenjangan pendapatan antara kelompok miskin dan kaya semakin melebar
4. Usaha memperkecil diskriminasi ras semakin melemah
5. Jumlah kejahatan semakin meningkat
6. Semakin banyak pasien sakit jiwa yang tidak menerima pelayanan kesehatan pendukung sekeluarnya mereka dari rumah sakit
7. Peningkatan jumlah perceraian.

Kondisi ini sama menyedihkannya dengan kondisi masyarakat pada tahun 1960an. Laporan mengenai kesulitan yang dialami masyarakat semakin sering terdengar. Di beberapa negara bagian, sejumlah organisasi secara sukarela menyediakan stand makanan gratis bagi para pengangguran. Jumlah tuna wisma serta kasus kelaparan meningkat cukup tajam. Bill Clinton kemudian terpilih sebagai presiden pada tahun 1992. Dalam kampanyenya ia berjanji 'untuk mengakhiri kesejahteraan seperti yang kita ketahui'. Clinton menawarkan beberapa program untuk mendukung program kerjanya tersebut, salah satunya adalah AFDC (Aid to Families of Dependent Children). AFDC merupakan salah satu komponen penting kebijakan jaring pengaman sosial yang didesain untuk mencegah berubahnya kemiskinan ke tahap yang lebih parah dan kelaparan. Partai konservatif yang menguasai Kongres pada tahun 1994, serta pengesahan UU reformasi kesejahteraan pada tahun 1996 oleh Clinton merupakan langkah politik penting dalam upaya mendukung keluarga dan individu miskin sejak 1930-an. UU reformasi kesejahteraan tahun 1996 juga dikenal sebagai Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) mengakhiri enam puluh tahun masa program AFDC.

Berdasarkan undang-undang reformasi kesejahteraan, keluarga dengan pendapatan di bawah tingkat yang telah ditentukan (tergantung pada besarnya keluarga) tidak lagi berhak memperoleh tunjangan pemerintah melalui lembaga kesejahteraan pemerintah dan negara bagian. Sebaliknya, negara bagian menerima *block grants* (yaitu sejumlah besar uang yang dipergunakan untuk membantu kelompok miskin) dari pemerintah federal. Pemerintah federal bertugas untuk memastikan bahwa kelompok penerima tidak menerima bantuan keuangan tersebut lebih dari dua tahun tanpa bekerja, serta membatasi pemberian bantuan maksimal selama lima tahun. Pada tahun 1935 saat program AFDC diberlakukan sebagai komponen Social Security Act, disebutkan bahwa adalah lebih baik bagi seorang ibu yang berperan sebagai orang tua tunggal untuk tinggal di rumah untuk membesarkan anak-anaknya.

Kotak 18.2 : Kesenjangan Pendapatan Pribadi yang Mencengangkan

Di AS, lebih dari 36 jt warganya atau sekitar 14% dari populasi, hidup dalam kemiskinan. Di beberapa negara bagian, pendapatan per kapita rata - rata kurang dari \$2500 per tahun. Pada tahun 1996, jumlah pendapatan bagi keluarga dengan empat orang anggotanya adalah sebesar \$16,036.

Pada musim gugur 1997, Kevin Garnet menandatangani kontrak senilai \$123 juta dengan *Minnesota Timberwolves* (tim profesional dalam nasional *basketball association*). Kontrak senilai \$17.3 juta merupakan kontak terbesar kala itu. Kevin baru berumur 20 tahun ketika menandatangani kontrak tersebut, ia bergabung dengan NBA selepas SMA nya, tanpa pernah menghadiri (atau bermain basket) di sekolahnya. Dari tahun 1996 hingga 1997, menurut majalah Forbes pendapatan bersih bill gates dalam satu tahun melebihi dua kali lipatnya. Penghasilan bersihnya dalam 1997 bernilai \$39,8 triliun dalam jangka satu tahun tersebut, ia rata - rata memperoleh \$400 juta per minggu, yang berarti \$50 juta per hari bill gates adalah pemilik Microsoft corp.

Sumber : Zastrow : 2000b : 234

Sedangkan UU reformasi kesejahteraan tahun 1996 justru menyebutkan bahwa orang tua tunggal (ayah dan ibu) berkewajiban untuk bekerja guna membiayai hidupnya.

Apakah efek jangka panjang dari penerapan undang-undang ini? Apakah undang-undang ini merugikan kelompok miskin, terutama anak-anak? Perpaduan antara penurunan jumlah bantuan kesejahteraan secara drastis serta penerapan kebijakan baru memunculkan masalah sosial baru dan mendorong reaksi penentangan dari masyarakat. Sebagai ilustrasi, kritikus dari kelompok liberal mempertanyakan mengapa tokoh masyarakat serta pemimpin politik begitu bersemangat menyerang AFDC, padahal program ini hanya salah satu dari program kecil pemerintah federal. Program ini hanya memakan tidak lebih dari 1 persen anggaran pemerintah, dan melibatkan hanya 5 juta penduduk Amerika. Jumlah ini bertahan hingga tahun 1970-an.

B. KELOMPOK KAYA DAN MISKIN

Kemiskinan dan kekayaan berhubungan erat. Sebagian besar kelompok memperoleh bagian yang lebih besar dari yang lain, sedangkan sisanya harus kehilangan bagiannya. Terdapat dua cara untuk mengukur tingkat ketidakseimbangan ekonomi, yakni pendapatan dan aset. Pendapatan mengacu pada jumlah uang yang dihasilkan seseorang setiap tahunnya, sedangkan aset mengacu pada total kekayaan yang dimiliki seseorang, seperti rumah/bangunan, uang tunai, saham, sertifikat, dan

sejenisnya. Seperti halnya di Indonesia, dalam mengartikan kemiskinan, pemerintah AS menggunakan pendekatan absolut dengan menggunakan garis kemiskinan. Garis kemiskinan adalah alat ukur yang dikembangkan dari kebutuhan dasar manusia, seperti kadar asupan kalori, yang kemudian dikonversikan ke dalam pendapatan. Artinya, pendapatan digunakan sebagai variabel yang menunjukkan kemampuan atau daya beli seseorang memenuhi kebutuhan dasarnya.

Garis kemiskinan dinaikkan setiap tahunnya untuk menyeimbangkan tingkat inflasi. Tahun 1996, misalnya, pemerintah di AS menetapkan garis kemiskinan pada angka \$16,036 bagi keluarga dengan empat orang. Pada sebagian besar negara di dunia, kekayaan terkonsentrasi di tangan segelintir individu dan keluarga. Terdapat kesenjangan yang cukup tinggi antara kelompok kaya dan miskin di hampir seluruh negara di dunia. Sebagai contoh, sedikitnya ada sekitar 170 orang milyuner dan 200 juta jutawan di dunia, namun masih ada sekitar 100 juta tuna wisma yang hidup menggelandang di jalanan. Warga Amerika menghabiskan sekitar \$5 milyar per tahun untuk diet guna menurunkan kalori mereka. Padahal masih ada 400 juta orang di seluruh dunia yang mengalami gizi buruk hingga mengalami penurunan berat badan.

Distribusi kekayaan dan pendapatan di Amerika juga sangatlah tidak seimbang. Seperti halnya negara lain, AS memiliki karakteristik stratifikasi sosial dimana kelas sosial atas memiliki sebagian besar akses menuju kesenangan yang dapat dibeli dengan uang. Dua puluh persen dari rumah tangga terkaya di AS menerima hampir 50 persen dari seluruh pendapatan, sedangkan 20 persen keluarga termiskin memperoleh kurang dari 5 persen dari seluruh pendapatan. Menurut Zastrow (2000b) masih banyak keluarga kaya di AS yang menghindari membayar pajak pendapatan dengan memanfaatkan kelemahan hukum dan tax shelter, yakni upaya menghindari kewajiban membayar pajak melalui cara menginvestasikan uang tersebut. Akibatnya, persoalan kemiskinan di AS masih mewarnai kehidupan masyarakat.

C. POTRET KEMISKINAN DI AS

Bagaimana gambaran orang miskin di AS? Sebagian berbeda, namun sebagian lagi memiliki kesamaan dengan potret kemiskinan di

Indonesia. Amerika selalu dianggap sebagai negara tempat kesetaraan kesempatan serta kemungkinan terjadinya mobilitas sosial ke tempat yang lebih tinggi bagi mereka yang berusaha. Realitasnya ternyata berbeda dengan mitos itu. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa kemiskinan seringkali dianggap sebagai 'bukti pelarian'. Anak-anak yang dibesarkan di lingkungan miskin seringkali hidup di lingkungan serupa ketika ia dewasa. Hampir setiap orang memiliki status sosial yang sama seperti yang dimiliki orang tuanya.

Kenaikan menuju status sosial yang lebih tinggi jarang sekali terjadi dalam masyarakat (termasuk AS). Kelompok miskin di AS seringkali menderita kelaparan. Diperkirakan sekitar 30 juta warga Amerika mengalami kesulitan makan selama beberapa kali setiap bulannya dikarenakan ketiadaan sumber finansial. Sebagian besar diantaranya adalah anak-anak. Kelaparan dapat berdampak buruk bagi anak-anak, termasuk menghambat perkembangan mental anak. Sebagian orang miskin di AS mengalami malnutrisi, sedangkan sebagian lainnya membeli makanan anjing dan kucing sebagai pengganti makanan mereka. Kemiskinan dapat berarti tidak memperoleh akses terhadap air bersih, hidup di rumah yang jauh dari layak, atau dikelilingi oleh tikus, kecoa, dan serangga lainnya. Kemiskinan berarti tidak memiliki penghangat ruangan di musim dingin dan tidak dapat tidur karena dinding yang terlalu tipis untuk meredam suara tetangga yang tinggal di sebelah rumah. Kemiskinan berarti perasaan malu karena hanya memiliki beberapa pakaian rombeng yang dapat dipakai.

Kemiskinan juga berarti kemungkinan mengalami kondisi emosi yang tidak stabil serta tingkat harapan hidup yang rendah. Kemiskinan berarti rendahnya kesempatan untuk meningkatkan kualitas dirinya secara sosial, ekonomi dan pendidikan. Kemiskinan juga seringkali berarti perumahan kumuh, perkawinan yang tidak stabil, serta sedikit kesempatan untuk menikmati hal-hal indah dalam hidup: bepergian, makan malam di restoran, menonton film di bioskop, bermain, menonton konser dan pertandingan olah raga. Angka kematian bayi pada kelompok miskin dua kali dibandingkan kelompok mampu. Tingkat malnutrisi dan penyakit di kalangan orang miskin adalah tinggi. Mereka tidak memiliki banyak akses pelayanan kesehatan dan menerima pelayanan kesehatan dengan kualitas yang tidak terlalu bagus. Mereka berhadapan dengan

polusi air dan udara serta kondisi sanitasi yang mengkhawatirkan. Institusi pendidikan di wilayah miskin tidak berkualitas baik dan hanya memiliki sedikit sumber daya. Sebagai hasilnya, kelompok miskin tidak memperoleh pendidikan yang cukup dan tingkat drop out yang tinggi. Mereka pun seringkali terjerat masalah hukum, ditangkap, dipenjara dan mendapatkan hukuman lebih lama dibandingkan kelompok non miskin untuk kesalahan yang sama. Mereka jarang sekali memperoleh remisi dan pengurangan masa tahanan. Kemiskinan mendorong rasa putus asa, rendah diri, dan perkembangan yang terhambat (termasuk perkembangan fisik, sosial, emosional, dan perkembangan intelektual). Kemiskinan menjadi sangat menyakitkan karena menempatkan seseorang pada posisi inferior atau penduduk kelas dua.

D. SIAPA ORANG MISKIN DI AS?

Kemiskinan di AS terkonsentrasi pada beberapa kategori penduduk, diantaranya keluarga dengan orang tua tunggal, kelompok anak-anak dan manula, keluarga dengan jumlah anggota keluarga yang besar, serta keluarga dari golongan kulit berwarna. Tingkat pendidikan, pengangguran serta tempat tinggal merupakan faktor lain yang berkaitan erat dengan kemiskinan.

1. Keluarga Dengan Orang Tua Tunggal

Kebanyakan keluarga dengan orang tua tunggal dikepalai oleh perempuan dan 37% darinya hidup dalam kemiskinan. Kondisi ini berbeda dengan jumlah keluarga miskin dengan orang tua lengkap yang hanya berjumlah 12%. Ibu tunggal (*single mother*) dari kelompok ras minoritas (contohnya Afro-Amerika, Latin, dan ras asli Amerika) adalah kelompok yang rentan terhadap kemiskinan karena mereka harus mengalami diskriminasi ganda (berdasarkan ras dan jenis kelamin) dalam pasar tenaga kerja.

Perempuan yang kerja penuh waktu hanya memperoleh 75% dari total pendapatan yang diperoleh kaum laki-laki yang bekerja penuh waktu. Ketidakmampuan ibu tunggal untuk bekerja antara lain disebabkan oleh keterbatasan transportasi, mahalnya biaya fasilitas sehari-hari, serta kurangnya keahlian. Dari total keluarga miskin, kurang lebih setengahnya dikepalai oleh ibu tunggal. Satu dari lima anak di AS

hidup terpisah dari salah satu orang tuanya. Karena tingginya tingkat perceraian, perpisahan serta kelahiran di luar nikah, diperkirakan sekitar satu dari dua anak di AS akan menghabiskan 18 tahun pertamanya dengan ibu tunggal. Keluarga dengan orang tua tunggal berjumlah sekitar 20% dari total seluruh keluarga di AS. Peningkatan jumlah keluarga telah mendorong meningkatnya feminisme dalam kemiskinan.

2. Anak-anak

Dua puluh persen anak-anak di bawah umur 16 hidup miskin dan hampir 40% keluarga miskin adalah anak-anak di bawah umur 16 tahun. Hampir setengah dari jumlah anak-anak ini hidup dalam kehilangan tanpa ayah. Pada tahun 1996 saat UU reformasi kesejahteraan digulirkan, dua pertiga penerima bantuan adalah anak-anak. Fokus UU reformasi kesejahteraan tahun 1996 adalah menyediakan lapangan pekerjaan bagi orang dewasa penerima bantuan. Dengan dua pertiga penerima bantuan adalah kelompok anak-anak, kekhawatiran yang berkembang adalah apa yang akan terjadi dengan masa depan anak-anak tersebut jika orang tuanya menggunakan haknya untuk memperoleh bantuan sehingga tidak berusaha mencari pekerjaan guna membiayai kehidupannya dan anak-anaknya.

3. Kelompok Manusia Usia Lanjut (Manula)

Untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, banyak dari kelompok Manusia bergantung pada pensiun Social Security atau bantuan publik lainnya (dalam bentuk *Supplemental Security Income*). Sejak penerapan program Perang Melawan Kemiskinan pada tahun 1964, kelompok Manula merupakan kelompok yang diuntungkan dengan penerapan program ini. Program-program seperti Medicare dan Supplemental Security Income serta peningkatan tiap bulannya melalui program *Old Age, Survivors, Disability dan Health Insurance* (OASDHI) berhasil menurunkan tingkat kemiskinan Manusia dari sebesar 25% pada tahun 1964 menjadi sekitar 11% saat ini.

4. Keluarga Besar

Keluarga dengan jumlah anggota keluarga yang besar lebih rentan terhadap kemiskinan dibandingkan keluarga kecil. Hal ini antara lain disebabkan oleh kebutuhan dana untuk membiayai kehidupan keluarga

besar, jauh lebih tinggi. Untuk membesarkan seorang anak hingga berumur 18 tahun dibutuhkan dana sekitar \$161,000.

5. Kelompok Kulit Berwarna

Berbeda dengan pendapat kebanyakan orang, mayoritas kelompok miskin (lebih dari 60 persen) adalah kelompok kulit putih. Namun anggota kelompok minoritas rentan terhadap kemiskinan. Afro-Amerika misalnya, berjumlah sekitar 12 persen dari total penduduk AS. Namun lebih dari 25 persen diantaranya miskin. Satu dari tiga Afro-Amerika adalah miskin, sedangkan kemiskinan menyerang satu dari sepuluh warga keturunan kulit putih. Diperkirakan sepertiga keluarga ras asli Amerika hidup di bawah garis kemiskinan, sedangkan satu dari setiap tiga orang Latin hidup dalam kemiskinan. Diskriminasi ras menjadi salah satu alasan mengapa kelompok ras minoritas cenderung miskin.

6. Pendidikan Rendah

Indikator kemiskinan dapat dilihat dari tercapai atau tidaknya pendidikan sembilan tahun. Namun demikian, mereka yang mencapai pendidikan hingga tingkat menengah atas tidak terjamin bebas dari kemiskinan. Begitu juga sebaliknya. Tidak berarti bahwa mereka yang tidak memperoleh pendidikan hingga sekolah menengah, pasti terjebak dalam kemiskinan. Pendidikan strata 1 dapat dikatakan sebagai batas aman untuk menghindari kemiskinan, karena persentase penduduk berpendidikan strata 1 yang miskin, hanya sedikit.

7. Pengangguran

Pengangguran selalu dikaitkan dengan kemiskinan. Namun demikian, bekerja tidak menjamin terlepas dari kemiskinan. Lebih dari 1,5 juta keluarga bekerja penuh waktu tapi pendapatan mereka berada di bawah tingkat kemiskinan. Kebanyakan orang berpendapat (termasuk orang-orang dari pemerintahan) bahwa pekerjaan merupakan upaya menghentikan kemiskinan. Padahal dibutuhkan lebih dari sekedar pekerjaan untuk menghentikan kemiskinan.

8. Tempat Tinggal

Masyarakat yang tinggal di pedesaan lebih mudah terjerat kemiskinan dibandingkan mereka yang tinggal di perkotaan. Di pedesaan, upah yang diterima rendah, tingkat pengangguran tinggi dan pekerjaan biasanya bersifat musiman. Kelompok yang hidup di wilayah

kumuh pedesaan merupakan kelompok geografis terbesar dalam kelompok miskin. Beberapa kota di Northeast dan Midwest memiliki kawasan kumuh yang cukup besar. Kemiskinan juga didapati di daerah tingkat kelompok ras Amerika yang tinggi, serta pekerja migran musiman.

Keseluruhan faktor tersebut mengindikasikan bahwa beberapa kelompok masyarakat lebih rentan terhadap kemiskinan dibandingkan kelompok lainnya: Michael Harrington memunculkan konsep baru untuk kelompok miskin di AS, yang disebutnya sebagai 'Amerika yang lain' atau *the other America*. Ia mencatat bahwa kelompok miskin melakukan beberapa "kesalahan", yakni: "lahir di kelompok yang salah, di wilayah yang salah, di industri yang salah, atau di kelompok ras etnis yang salah. Sekali kesalahan tersebut dibuat, mereka dapat menjadi contoh sempurna dari sisi moral dan keinginan yang kuat untuk keluar dari kemiskinan. Namun mayoritas mereka tidak pernah memiliki kesempatan untuk keluar dari *the other America*."

E. PANDANGAN RESIDUAL DAN INSTITUSIONAL

Secara substansial, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan di AS yang dikembangkan saat ini dipengaruhi oleh teori dan pandangan yang mendasarinya. Ada dua pandangan yang bertolak belakang dalam memandang peran kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, yaitu pandangan residual dan universal.

1. Pandangan Residual

Menurut pandangan ini kebijakan dan program anti kemiskinan harus bersifat 'penutup celah-gap filling' serta 'pertolongan pertama *first aid*'. Pandangan ini beranggapan bahwa program kemiskinan diberikan hanya saat kebutuhan individu tidak dapat dipenuhi oleh institusi kemasyarakatan, terutama keluarga dan ekonomi pasar. Pandangan ini melihat bahwa pelayanan sosial dan bantuan dana tidak diberikan sampai seluruh kebijakan dan usaha yang telah dilakukan dinyatakan tidak berhasil serta setelah individu dan keluarga tidak mampu lagi berusaha. Pandangan residual menekankan bahwa bantuan sosial hendaknya diberikan dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama (diberikan hanya

pada saat darurat) dan pemberiannya dihentikan ketika individu/keluarga tersebut telah mampu menopang hidupnya sendiri.

Program anti kemiskinan menurut pandangan residual memiliki karakter 'derma bagi kelompok yang kurang beruntung'. Artinya, bantuan yang diterima bukan dianggap sebagai hak, melainkan sebagai hadiah. Kelompok penerima harus melakukan kewajiban tertentu, misalnya untuk memperoleh bantuan dana tersebut, penerima bantuan sebelumnya harus melakukan beberapa pekerjaan terlebih dahulu. Menurut pandangan ini, penyebab kesulitan yang dialami kelompok miskin berakar dari kesalahan mereka sendiri, yakni ketidakcukupan yang mereka buat sendiri, aktivitas yang salah, serta 'dosa'. Dalam pandangan ini, seringkali terdapat stigma negatif yang menempel pada kelompok penerima bantuan.

Berikut adalah beberapa opini dari pandangan residual mengenai bantuan publik yang berhasil dirangkum Samuel Mencher (Zastrow, 2000a; 2000b). di Indonesia, banyak program anti kemiskinan yang dipengaruhi oleh pandangan residual ini (Suharto, 2006a):

- a. Bantuan harus dibuat setidak-nyaman mungkin untuk menghalangi penggunaannya. Hal tersebut antara lain ditempuh dengan cara menghindari pemberian bantuan berupa uang dan menggantinya dengan barang atau jasa, mere-evaluasi kebutuhan secara terus menerus, membuat bantuan tersebut bersifat sementara, menghentikan pemberian bantuan bila tidak memperoleh legitimasi, serta mengeluarkan anak-anak dari rumah mereka bila rumah yang mereka huni berada di bawah standar kelayakan.
- b. Syarat-syarat untuk memperoleh bantuan harus dibuat sesulit mungkin dengan mengharuskan kelompok penerima untuk bekerja guna memperoleh bantuan tersebut, tidak peduli betapa sulit pekerjaannya serta betapa buruk upah yang diterimanya, Pendapatan yang diperoleh dari pekerjaan ini dianggap sebagai stimulan
- c. Jumlah bantuan yang diberikan harus sekecil mungkin agar masyarakat tidak tertarik memperolehnya. Apabila jumlah bantuan yang diberikan lebih besar daripada upah minimum, maka kelompok pekerja akan lebih memilih memperoleh bantuan daripada bekerja.

- d. Menghindari pemberian bantuan bagi kelompok dari luar daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan memperpendek jangka waktu pemberian bantuan darurat.
- e. Kelompok penerima dipaksa untuk bekerja dengan cara menolak pemberian bantuan bagi mereka yang dianggap 'berhenti secara suka rela'.

2. Pandangan Institusional

Pandangan yang bertolak belakang dengan pandangan residual ini menekankan bahwa program kemiskinan harus diterima sebagai legitimasi tanggung jawab tiap-tiap anggota masyarakat untuk membantu kelompok yang kurang beruntung. Penerima bantuan dianggap sebagai kelompok yang berhak menerima bantuan tersebut. Karenanya, tidak terdapat stigma atau cap negatif yang menempel pada kelompok penerima bantuan. Berbeda dengan pandangan sebelumnya, pandangan institusional percaya bahwa penyebab kesulitan yang dialami oleh seorang individu disebabkan oleh sesuatu di luar kekuasaannya. Contohnya, alasan seseorang menganggur lebih disebabkan oleh terbatasnya kesempatan bekerja, bukan karena kemalasan individu. Dengan demikian, ketika kesulitan terjadi, kita mencari penyebabnya di lingkungan sekitar (masyarakat) dan usaha yang dilakukan seringkali terfokus pada perbaikan institusi sosial di sekitar individu tersebut.

Pandangan institusional terhadap bantuan publik seperti yang dijelaskan oleh Skidmore dan Thackeray, adalah sebagai berikut (Zastrow, 2000a):

- a. Pemerintah harus menyediakan batas pendapatan minimum bagi setiap warga negara serta menghapuskan kelaparan dan tuna wisma serta ancaman lainnya, sebagai instrumen kebijakan sosial.
- b. Pemerintah harus memperluas bantuan bagi calon penerima yang berhak menerimanya sesuai peraturan yang berlaku. Bantuan harus bebas dari unsur subjektivitas, bias dan perubahan mendadak.
- c. Bantuan harus didasarkan pada kebutuhan yang ditentukan secara objektif, berdasarkan kriteria dan hak seseorang secara hukum.
- d. Pandangan ini beranggapan bahwa para pekerja umumnya memilih pendapatan yang diperolehnya dari bekerja daripada pendapatan yang mereka peroleh dari program kesejahteraan publik motivasi

- bekerja itu menjadi keuntungan secara sosial, kultural, dan ekonomi bagi pekerja perempuan dan laki-laki.
- e. Halangan secara psikologis dan sosial kadang muncul dalam pekerjaan dan proses rehabilitasi. Konseling dan pelayanan lainnya mungkin dibutuhkan oleh individu untuk pemenuhan diri secara ekonomi dan sosial.
 - f. Pemeliharaan kebebasan serta penghormatan diri bagi calon penerima merupakan pertimbangan utama dalam pemberian program bantuan
 - g. Terdapat banyak dorongan dalam masyarakat yang dapat membuat pekerjaan menjadi lebih menarik dibandingkan program kesejahteraan publik-standar hidup yang lebih tinggi, kebanggaan yang diperoleh dari tempat kerja, penghargaan dari masyarakat dan kelompok lain.

F. PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Bagian ini akan membahas mengenai program penanggulangan kemiskinan yang terdiri dari program asuransi sosial (*social insurance*) dan bantuan publik (*public assistance*) (lihat Zastrow, 2000a.; Zastrow, 2000b; Suharto, 2000b). Kedua program ini merupakan model penanggulangan kemiskinan yang berporos pada pendekatan kebijakan sosial. Meskipun dengan bentuk dan skala yang berbeda, kedua model program penanggulangan kemiskinan ini juga diterapkan di Indonesia.

1. Program Asuransi Sosial

Program asuransi sosial dibiayai dari pajak pegawai, pajak pemberi kerja, atau gabungan keduanya. Program asuransi sosial didasarkan pada pandangan institusional. Yang termasuk ke dalam program ini antara lain, *Social Security*, *Medicare*, asuransi pengangguran, serta asuransi kompensasi pekerja. *Old Age, Survivors, Disability and Health Insurance (OASDHI)*. OASDHI dibentuk atas dasar *Social Security Act* pada tahun 1935. Dikenal oleh masyarakat luas sebagai *Social Security*, OASDHI merupakan program asuransi pendapat terbesar yang dirancang untuk menggantikan sebagian pendapatan yang hilang akibat pengunduran diri dari pekerjaan atau cacat dan kelumpuhan. Bantuan tunai juga dibayarkan kepada pegawai yang diasuransikan. Jumlah pembayaran yang diterima didasarkan pada besarnya pendapatan ketika masih bekerja. Kelompok miskin maupun kaya berhak memperoleh premi tersebut jika ia diasuransikan. Premi tersebut diperoleh pegawai

pada usia 65 tahun untuk jumlah premi yang lebih kecil, dapat diambil pada usia enam puluh dua tahun). Istri atau suami serta anak termasuk ke dalam asuransi ini. Istri atau suami di bawah tanggungan akan memperoleh premi pada usia enam puluh dua, sedangkan anak di bawah tanggungan akan menerimanya ketika berusia delapan belas tahun (bagi anak yang cacat, tidak dikenakan batas usia tertentu untuk memperoleh premi).

Partisipasi seluruh pegawai dalam program asuransi ini bersifat wajib, termasuk pegawai yang bekerja sendiri. Program ini umumnya dibiayai dari sumber pajak (*FICA-Federal Insurance Contribution Act*) yang dibebankan secara merata pada pegawai serta mereka yang mempekerjakan para pegawai tersebut. Beban pajak yang harus dibayarkan meningkat secara berkala. Premi diberikan setelah jangka waktu tertentu setelah mencapai jumlah tertentu. Masalah manajemen keuangan OASDHI dalam beberapa tahun ini selalu menjadi perhatian utama. Sejak tahun 1935, FICA telah berkembang menjadi lembaga menyimpan dana bagi OASDHI. Namun liberalisasi premi serta peningkatan jumlah penerima dalam beberapa tahun terakhir telah memunculkan kekhawatiran mengenai proporsi jumlah uang yang harus dibayarkan yang ternyata lebih besar daripada yang diterima. Pada masa resesi serta saat pengangguran meningkat, jumlah pekerja yang membayar OASDHI mengalami penurunan.

Rendahnya tingkat kelahiran bayi yang dibarengi dengan peningkatan jumlah pensiunan telah mempengaruhi kondisi keuangan program ini karena jumlah penerima premi meningkat lebih besar dari jumlah pembayar premi. Apabila kondisi keuangan OASDHI tetap tidak berjalan baik, jumlah premi sebaiknya dikurangi atau menaikkan jumlah pajak FICA, atau menggabungkan keduanya. Medicare. Pada tahun 1965, Kongres mensahkan Title XVIII (mengenai asuransi perawatan kesehatan) ke dalam *Social Security Act Medicare* mengkoordinasikan dua program asuransi kesehatan bagi warga negara yang berusia di atas enam puluh lima tahun. Plan A menyediakan pelayanan rumah sakit dan pelayanan lanjutan. Program ini didasarkan pada *self supporting basis* dengan dikenakan biaya tambahan untuk *Social Security Act* seluruh anggota peserta jaminan hari tua OASDHI berhak menerima pelayanan ini. Plan B merupakan asuransi kesehatan sukarela, terutama bagi mereka yang

ingin memperoleh pelayanan dokter secara khusus. Medicare merupakan program asuransi kesehatan publik.

Unemployment Insurance. Program asuransi pengangguran ini juga dibentuk berdasarkan Social Security Act tahun 1935 yang menyediakan jaminan bagi pegawai yang di PHK atau dalam kasus tertentu, dipecat. Asuransi ini dibebankan dalam bentuk pajak kepada individu atau perusahaan pemberi kerja. Besarnya jumlah premi yang diterima bervariasi di tiap negara bagian. Di beberapa negara bagian, kelompok yang sudah tidak bekerja ini berhak memperoleh premi asuransi ini selama satu tahun. Sedangkan di banyak negara, syarat untuk menjadi anggota asuransi ini antara lain telah bekerja selama beberapa waktu, siap, bersedia serta dapat bekerja, tercatat di kantor kepegawaian setempat, serta pernyataan bahwa pemberhentian kerja disebabkan oleh tidak dapat memenuhi ketentuan kerja seperti yang ditetapkan. Asuransi ini membantu individu dan keluarga yang tidak memiliki pekerjaan.

Dalam masyarakat dimana pekerjaan dihargai dengan begitu tinggi, saat tidak memiliki pekerjaan merupakan kondisi yang sangat sulit. Dalam dua dekade terakhir, tingkat pengangguran di AS berkisar diantara 4 hingga 11 persen. Tingginya tingkat pengangguran ini menunjukkan rendahnya lapangan pekerjaan yang tersedia. Di lain pihak, kritikan pedas datang dari banyak kalangan yang menganggap program ini tidak mendorong masyarakat untuk mencari kerja baru melainkan hanya mengandalkan premi yang didapat ketika seseorang tidak lagi memiliki pekerjaan.

Workers Compensation Insurance. Program asuransi yang dibebankan dalam bentuk pajak kepada individu atau perusahaan pemberi kerja. Program ini memberikan pendapatan dan bantuan yang diperlukan untuk membiayai pengeluaran kesehatan bila sewaktu-waktu terjadi kecelakaan di tempat kerja. Program ini disahkan setelah terjadi beberapa tuntutan hukum yang datang dari pegawai yang mengalami kecelakaan, kepada tempatnya bekerja. Program jaminan keselamatan kerja pertama kali dikeluarkan pada tahun 1908 dengan nama *Federal Employees Compensation Act*. Beberapa negara bagian kemudian mulai mensahkan program ini. Pada tahun 1920, tinggal tersisa enam negara bagian yang belum memiliki program perlindungan tenaga kerja ini. Namun pada tahun 1948, seluruh negara bagian telah memilikinya. Premi

berupa uang tunai dibayarkan kepada mereka yang mengalami cedera total atau sementara atau kematian. Di bidang kesehatan, seluruh anggota program ini mendapatkan pelayanan rumah sakit dan dokter. Selain itu, program ini pun menyediakan pelayanan rehabilitasi bagi mereka yang membutuhkan perawatan lanjutan serta terapi dan latihan agar dapat pulih dan kembali bekerja.

2. Program Bantuan Publik

Program bantuan publik diambil dari anggaran pemerintah. Program ini sering diidentifikasi dengan program kesejahteraan sosial. Walau sesungguhnya masih terdapat ratusan program kesejahteraan sosial lainnya. Program bantuan publik sejalan dengan pandangan residual. Untuk bergabung dalam program ini, para pelamar harus melalui 'mean-test.' Tes ini merupakan tes kepemilikan aset dan utang, yang bertujuan untuk menentukan berhak tidaknya seseorang mengikuti program ini. Beberapa ciri dari program bantuan publik, adalah:

- a. *Mean-test* Individu yang mendaftar program ini harus memeriksakan pendapatan dan aset mereka untuk menentukan apakah kebutuhan keuangan mereka memenuhi persyaratan. Tes ini dirancang untuk menjamin bahwa individu penerima bantuan program ini tidak memiliki pendapatan lain sebagai nafkah mereka. Sumber pendapatan yang dimaksud termasuk pendapatan yang diperoleh (*earned income*) dan pendapatan yang tidak diperoleh (*unearned income*). Pendapatan yang diterima adalah segala bentuk gaji dan upah. Sedangkan yang termasuk ke dalam kategori pendapatan yang tidak diterima adalah jenis pendapatan yang diperoleh dari program keuangan publik/swasta, hadiah, premi asuransi jiwa, saham, pendapatan sewa, warisan, bantuan atau derma dari kerabat dan keluarga, dan pendapatan sejenis.
- b. *Review*. Para pelamar program ini akan diperiksa ulang kasus per kasus untuk menentukan berhak tidaknya menerima bantuan serta jumlah bantuan yang akan diberikan. Walaupun pada tingkat lokal, negara bagian dan federal telah terdapat panduan mengenai hal ini, namun anggota pengelola memiliki hak untuk melakukan penilaian tersendiri untuk menentukan berhak tidaknya seseorang memperoleh tunjangan tambahan. Para staf program ini memiliki kewenangan untuk menentukan pelayanan sosial mana dan sumber pendanaan

- mana yang dapat digunakan untuk mewakili klien tersebut. Penentuan berhak tidaknya menerima serta besarnya jumlah yang akan diberikan membutuhkan pemeriksaan berkas yang panjang dan menyeluruh.
- c. Bantuan sebagai derma. Berbeda dengan premi asuransi dimana penerima dipandang sebagai penerima yang berhak secara hukum, kelompok penerima bantuan program ini melihat bantuan tersebut sebagai bentuk derma atau amal. Di AS, masyarakat miskin tidak dilihat sebagai pemegang hak untuk menerima pendapatan minimum. Sebagai perbandingan, di beberapa negara, seperti Inggris, mengakui keberadaan hak kelompok ini dan dijaga serta dilindungi oleh pemerintah.
 - d. Pendanaan. Program ini dibiayai oleh anggaran pemerintah yang diperoleh dari pajak penghasilan serta pajak kekayaan.

Program-program utama bantuan publik diantaranya: *Supplemental Security Income, General Assistance, Medicaid*, kupon makanan, bantuan perumahan dan *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Program* yang disahkan pada tahun 1996 untuk menggantikan *Program Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*.

Supplemental Security Income (SSI). Di bawah program ini, pemerintah federal membayarkan dana tunai bagi kelompok yang berusia 65 tahun atau lebih atau kelompok tuna netra dan cacat yang membutuhkan bantuan keuangan. Syarat untuk memperoleh bantuan ini antara lain, calon pelamar harus tidak memiliki (atau memiliki sedikit sekali) pendapatan reguler tiap bulannya, memiliki sedikit kekayaan/harta benda, serta memiliki sedikit aset tunai atau non-tunai, misalnya saham, perhiasan, sertifikat, serta barang berharga lainnya. Program ini mulai diefektifkan pada tanggal 1 Januari 1974, menggantikan beberapa program yang disahkan oleh Social Security Act tahun 1935, yaitu: Old Age Assistance, Aid to the Blind, serta Aid to the Permanently and Total Disabled. SSI merupakan program bantuan yang diatur langsung oleh pemerintah federal. Program bantuan lainnya diorganisir pada tingkat lokal dan negara bagian.

SSI memberikan jaminan pendapatan minimum bagi kelompok lanjut usia, mereka yang tuna netra dan cacat. Yang dimaksud dengan tuna netra adalah mereka yang memiliki penglihatan tidak lebih dari 20/200 (bahkan dengan menggunakan kacamata) atau tidak dapat

melihat sama sekali. Yang disebut dengan cacat adalah memiliki kelumpuhan fisik atau mental yang membatasi seseorang untuk bekerja atau mereka yang hanya memiliki harapan hidup minimal 12 bulan atau divonis tidak memiliki harapan lagi. Masalah administrasi SSI dipegang oleh Social Security Administration. Sedangkan pembiayaan program ini diperoleh dari pajak, terutama pajak pendapatan.

General Assistance (GA). Program ini ditujukan bagi mereka yang membutuhkan bantuan keuangan sementara. Program ini dirancang untuk menyediakan bantuan keuangan untuk membantu mereka yang tidak termasuk ke dalam golongan yang berhak menerima bantuan program pemeliharaan keuangan lainnya. Program ini tidak membutuhkan syarat-syarat seperti pada program bantuan lain. GA merupakan satu-satunya program bantuan publik yang tidak menerima bantuan dana dari pemerintah federal. Program ini biasanya didanai dari pajak kekayaan. Di beberapa kota besar, pemerintah negara bagian turut membantu pendanaan GA. Di beberapa unit pemerintahan lokal, anggota politik memiliki kekuatan hukum untuk menentukan apakah seseorang berhak memperoleh bantuan. Pengeluaran terbesar program ini adalah untuk pelayanan kesehatan. Pemberian bantuan berupa *in kind payment* seperti makanan, pakaian, pelayanan kesehatan serta hal lain selain uang tunai, cukup sering dilakukan. Terkadang masyarakat berusaha memindahkan penerima bantuan GA pada program bantuan lain yang didanai oleh pemerintah federal guna mengurangi pengeluaran lokal.

Jumlah bantuan GA yang diterima tidaklah banyak. Hal ini dilakukan untuk mengurangi ketergantungan penerima bantuan pada program ini. Melalui pemberian *in kind payment* dan *voucher*, sesungguhnya menunjukkan ketidakpercayaan terhadap kemampuan penerima bantuan dalam mengelola masalah keuangannya. Karena banyak kelompok masyarakat tidak bekerja yang mencari bantuan GA, program ini sering dipandang sebagai program bantuan publik 'bagi kelompok miskin yang tidak berhak'. Beberapa tahun terakhir, program bantuan GA banyak di hapuskan beberapa negara bagian.

Medicaid Program ini memberikan bantuan kesehatan dan pelayanan rumah sakit bagi kelompok miskin. Mereka yang berhak menerima bantuan adalah individu yang berpendapatan dan memiliki kepemilikan aset yang sangat rendah. Karena program ini merupakan

program gabungan pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, maka UU yang mengatur berhak tidaknya seseorang memperoleh bantuan ini, sangat beragam tergantung pada kondisi geografis. Umumnya, penerima bantuan SSI dan program bantuan publik lainnya berhak mengikuti program ini. Sebagai tambahan, pemerintah negara bagian memberikan pilihan kepada masyarakat yang dapat memenuhi kebutuhan hariannya namun tidak memiliki dana untuk membiayai kebutuhan kesehatan mereka, untuk bergabung dalam program. Medicaid dikelola oleh pemerintah negara bagian dengan dibantu oleh pemerintah federal di bidang pendanaan.

Pembayaran bantuan secara langsung dikelola oleh penyedia pelayanan. Seperti layaknya program bantuan publik lainnya, para calon pelamar Medicaid harus melalui *mean-test*. Kupon makanan (*food stamps*). Tragisnya, sekitar 30 juta masyarakat AS (sebagai negara yang paling berkuasa dan salah satu negara terkaya di dunia) tidak mendapatkan cukup makanan tiap bulannya. Mereka yang melakukan diet biasanya orang miskin. Tindakan diet yang tidak mencukupi dapat mempengaruhi kondisi individu. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa defisit nutrisi akut pada ibu hamil dapat menyebabkan keterlambatan perkembangan otak pada anak. Program ini dirancang untuk memerangi kelaparan. Kupon makanan tersedia bagi penerima bantuan publik serta keluarga berpendapatan rendah lainnya. Kupon ini kemudian dapat ditukarkan dengan barang kebutuhan pokok. Untuk membiayai jutaan orang di AS yang menderita kelaparan, program ini membutuhkan pendanaan yang amat besar.

Bantuan perumahan. Serupa dengan program kupon makanan dan Medicaid, bantuan perumahan merupakan program '*in kind*' dan bukan program pemberian bantuan tunai. Umumnya, bantuan ini diberikan dalam bentuk rumah publik, biasanya merupakan proyek besar yang di miliki dan dikelola oleh pemerintah. Dalam program ini, para penerima bantuan akan dibebankan biaya sewa atau cicilan yang rendah. Karena mereka membayar lebih sedikit dibandingkan harga pasar, mereka secara efektif memperoleh transfer pendapatan. Tersedia pula program bantuan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang menyewa bahkan membeli rumah dan apartemen mereka di pasaran dan bukan melalui pemerintah. Dalam program ini, terdapat

pengurangan biaya yang harus dibayar, dibantu oleh Departemen Perumahan dan Pembangunan Kota (*Department of Housing and Urban Development-HUD*).

Aid to Families with Dependent Children (AFDC). Program yang dibentuk atas dasar UU reformasi kesejahteraan tahun 1996, telah digantikan oleh *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Program*. Untuk memudahkan pembaca dalam membedakan kedua program tersebut, AFDC menjelaskan pada bagian ini. Program AFDC dibentuk oleh *Social Security Act* tahun 1935. Pada awalnya, program ini dinamakan *Aid to Dependent Children (ADC)*. Beberapa dekade kemudian program ini berganti nama menjadi AFDC. Ketika pertama kali dikeluarkan, tujuan utama program ADC adalah untuk memungkinkan orang tua, terutama ibu, dengan anaknya yang masih kecil untuk tetap tinggal di rumah agar dapat membesarkan anak-anak mereka dengan baik. Sejak 1935, nilai-nilai yang melingkupi ibu yang bekerja, telah berubah. Ekspektasi yang berkembang adalah orang tua tunggal (ayah atau ibu) sebaiknya memiliki pekerjaan untuk menghidupi keluarganya. *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Program* dikembangkan tahun 1996 untuk menitikberatkan perubahan ekspektasi dari kesejahteraan menuju kerja (*welfare to work*).

Parameter yang digunakan untuk menentukan berhak tidaknya seseorang memperoleh bantuan AFDC bervariasi di negara bagian yang berbeda. Bantuan ini diberikan kepada orang tua tunggal dan orang tua lengkap serta anak-anak dari keluarga yang berhak menerima bantuan ini. Untuk mendapatkan bantuan ini, syarat yang ditetapkan adalah bahwa anak-anak tersebut kehilangan dukungan dan perhatian orang tua akibat kematian orang tua, atau ketidakhadiran mereka di rumah (yang disebabkan oleh perpisahan atau perceraian) atau karena orang tua mereka tidak pernah menikah. Bantuan AFDC juga diberikan kepada keluarga dengan orang tua lengkap berpenghasilan rendah dimana kedua orang tua tersebut tidak bekerja. Dalam situasi ini, tulang punggung dalam keluarga bersedia untuk mencari pekerjaan, untuk mendaftar pada pelayanan bagi pengangguran yang terdapat di setiap negara bagian, serta bersedia untuk berpartisipasi dalam program pelatihan kerja. Kebanyakan dari keluarga penerima bantuan AFDC dikepalai oleh orang

tua tunggal, biasanya ibu yang disebabkan karena ayah tidak berada di rumah.

Pendanaan program ini dibiayai oleh pemerintah federal dan negara bagian secara bersama-sama. Di beberapa negara bagian, distrik-distrik juga berpartisipasi dalam pendanaan tersebut. Pemerintah federal melalui Departemen Kesehatan dan Pelayanan Masyarakat (*Department of Health and Human Service*) menentukan regulasi untuk mengimplementasikan hukum sendiri dengan berpedoman pada hukum pemerintah federal yang berisi kriteria kelompok yang berhak menerima bantuan, jumlah standar bantuan yang diperoleh, serta persyaratan bagi staf program bantuan publik. Keputusan mengenai kriteria kelompok yang berhak menerima bantuan AFDC dibuat oleh badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif pada tingkat pemerintah federal, negara bagian, serta pemerintah lokal. Sebagai hasilnya, program ini kemudian berjalan perlahan memenuhi kebutuhan yang terus berkembang, namun mulai menjadi semakin rumit karena adanya prosesnya birokrasi.

AFDC menjadi program bantuan publik yang paling stigmatis. Konsep masyarakat umum mengenai kesejahteraan adalah program AFDC. Program ini telah menelan biaya lebih besar dibandingkan program bantuan sejenis. Kekhawatiran yang berkembang mengenai program ini adalah semakin banyaknya individu dewasa penerima bantuan yang memiliki orang tua yang juga menikmati bantuan program ini; AFDC dikritik sebagai 'jalan hidup' yang dipilih oleh sebagian orang yang lebih memilih menjadi penerima bantuan kesejahteraan ini daripada bekerja. Selain itu, didapati pula bahwa semakin lama sebuah keluarga menerima bantuan AFDC, semakin tinggi pula tingkat masalah sosial yang diperlihatkan anak-anak mereka di usia remaja (misalnya kelahiran di luar nikah, pernikahan dini, masalah emosional, serta tingginya tingkat *drop out* di sekolah). Pihak AFDC menyanggah dengan mengatakan hal ini terjadi bukan karena keberadaan program AFDC melainkan lebih kepada pemberian stigma negatif kepada keluarga penerima yang dipandang sebagai 'warga kelas dua'. Program ini juga mendapat kritik karena membiarkan penerima bantuan ini tetap hidup dalam kemiskinan dengan memberikan uang tunai dengan jumlah di bawah rata-rata tingkat kemiskinan.

Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Program.

Penulis Charles Murray dalam bukunya yang kontroversial berjudul *Losing Ground* pada tahun 1986 menyarankan pemerintah untuk menghapuskan bantuan kesejahteraan bagi seluruh orang dewasa usia kerja. Ia berpendapat bahwa program yang diberikan hanya memperburuk kondisi kemiskinan karena telah **menciptakan ketergantungan**. Ia menambahkan bahwa kelompok penerima bantuan akan lebih memilih menerima barang-barang yang disediakan pemerintah dibandingkan mencari pekerjaan.

Kotak 18.3 : AFDC, mitos dan fakta

Salah satu alasan diberhentikannya program AFDC pada tahun 1996 adalah karena banyaknya mitos yang berkembang berkenaan dengan program ini.

Mitos 1: mayoritas bantuan ini diberikan kepada anak-anak di luar pernikahan. **Faktanya:** mayoritas jumlah anak penerima bantuan sebenarnya sah menurut hukum. Penulis mengecam penggunaan istilah "anak haram". Status pernikahan tidak ada hubungannya dengan nilainya sebagai manusia.

Mitos 2: program ini menguntungkan perempuan untuk memiliki anak di luar pernikahan. **Faktanya:** dibutuhkan lebih dari \$160.000 untuk membesarkan anak dari lahir hingga berusia 18 tahun. 'keuntungan' yang diperoleh dari AFDC tidak memungkinkan bagi seorang ibu untuk memiliki lebih anak karena tunjangan yang diberikan tidak begitu besar. Memiliki lebih banyak anak hanya akan membuat keluarga ini menjadi miskin.

Mitos 3: beri mereka banyak uang dan mereka akan menghabiskannya untuk alkohol dan narkoba. **Faktanya:** ketika keluarga penerima memperoleh bantuan lebih (hal yang jarang terjadi), mereka menghabiskannya untuk kebutuhan-kebutuhan penting lain.

Mitos 4: penerima bantuan ini mayoritas adalah penipu dan pembohong. **Faktanya:** apabila yang dimaksud dengan 'penipu' adalah mereka yang menipu agen, maka jumlah penipuan ini sangatlah rendah. Survey nasional menunjukkan bahwa satu dari setiap 20 penerima AFDC menerima uang yang ditemukan mengarah pada penipuan. Karena penentuan berhak tidaknya seorang menerima bantuan yang sangat rumit, kesalahan ini diakui oleh kalangan birokrat di tingkat lokal dan negara bagian atau oleh kelompok penerima

Mitos 5: penerima bantuan ini melebar tanpa dapat dikendalikan. **Faktanya:** mayoritas pertumbuhan program terjadi sebelum tahun 1973, dengan peningkatan drastis antara 1970 dan 1973. Sejak tahun 1976 hingga 1996, jumlah penerima AFDC hanya bertambah sedikit tahunnya.

Mitos 6: Program ini hanya membagi-bagikan uang. **Faktanya:** Mayoritas keluarga AFDC menerima satu atau lebih pelayanan sosial yang dirancang untuk memerangi masalah personal dan sosial untuk membuat mereka mandiri. Pelayanan sosial tersebut meliputi pelayanan kesehatan, konseling keuangan, konseling pengelolaan rumah, konseling pekerjaan, day care, rehabilitasi nasional, pendidikan konsumen, Head Start, pelatihan kerja serta konseling perkawinan. Pemberian pelayanan sosial pada keluarga berpenghasilan rendah merupakan satu dari tiga program yang dikeluarkan oleh Social Security Act tahun 1935.

Mitos 7: Kelompok penerima bantuan sehat secara fisik dan sanggup melakukan pekerjaan berat sekalipun. **Faktanya:** Berbeda dari opini yang berkembang di masyarakat, mayoritas penerima bantuan adalah anak-anak. Kurang dari 1% penerima bantuan ini yang sehat jasmani tapi tidak memiliki pekerjaan. Kelompok dewasa terbesar adalah ibu-ibu sebagai kepala keluarga tanpa kehadiran sosok ayah. Banyak dari ibu-ibu ini yang aktif bekerja atau sedang menunggu panggilan untuk bekerja. Beberapa ibu penerima bantuan ini menghadapi hambatan serius untuk mencari kerja: anak-anak yang masih terlalu kecil untuk ditinggal, kurangnya uang untuk merawat anak, kurangnya keahlian kerja, serta tidak memperoleh pelayanan rehabilitasi yang cukup untuk bekerja. Berbeda dengan stereotipe 'ibu-ibu penerima bantuan kesejahteraan' yang malas dan tidak berniat untuk mencari pekerjaan, ibu-ibu ini justru memiliki tekad dan semangat yang kuat untuk mencari pekerjaan yang mapan tetapi kekurangan keahlian dan kurang percaya diri untuk memperoleh pekerjaan.

Mitos 8: Mayoritas keluarga penerima bantuan ini adalah keluarga Afrika- Amerika. **Faktanya:** Jumlah keluarga berkulit putih yang menerima bantuan kurang lebih sama dengan jumlah keluarga Afrika-Amerika penerima bantuan. Jumlah warga Afrika-Amerika yang mencapai 12% dari total populasi AS dan 45% diantaranya adalah penerima bantuan AFDC, telah memunculkan stigma yang mengaitkan pemberian bantuan AFDC dengan penilaian berdasarkan ras.

Mitos 9: "Kenapa harus bekerja kalau bantuan ini dapat menghidupi kita?" **Faktanya:** Di banyak negara bagian, jumlah bantuan yang diterima berada di bawah standar kemiskinan.

Mitos 10: Sekali tergabung pada program ini, selamanya akan begitu. **Faktanya:** Pada awal tahun 1990-an, hanya 10% keluarga penerima bantuan AFDC untuk jangka waktu 10 tahun atau lebih: Setengah dari jumlah total penerima bantuan telah bergabung dengan program ini selama 20 bulan atau kurang dan dua pertiga lainnya menerima bantuan kurang dari 3 tahun.

Mitos 11: Program bantuan kesejahteraan ini hanya menghabiskan pajak. Kondisi ini menyebabkan inflasi dan menguras habis kekayaan negara.
Faktanya: Pada tingkat pemerintah federal, hanya 1% dari anggaran yang digunakan untuk membiayai AFDC. Pengeluaran terbesar negara adalah untuk sektor pertahanan.

Mitos 12: bantuan kesejahteraan ini hanya untuk kelompok miskin.
Faktanya: pemerintah AS mengeluarkan dana lebih besar bagi keluarga kaya dibandingkan untuk keluarga miskin. Dana tersebut berbentuk dana penelitian, dana pelatihan, kompensasi, dana untuk menutupi kekurangan pajak yang dibayar warga, pinjaman berbunga rendah. Dale tussing mencatat bahwa AS memiliki 2 sistem kerajaan.

Sumber: Zastrow (2000a: 146 - 147)

Murray pun secara terpisah mengkritik program AFDC. Ia beralasan **program ini menyediakan insentif bagi kaum perempuan untuk memiliki anak agar memperoleh bantuan kesejahteraan. Ia juga menyalahkan pemerintah yang memberikan dukungan pada keluarga tunggal karena banyak permasalahan sosial yang datang dari keluarga tunggal.** Permasalahan tersebut antara lain, peningkatan tingkat kejahatan dan penggunaan narkoba, rendahnya performa murid-murid di sekolah. Jalan keluar yang ia sarankan bagi program AFDC sangatlah mudah; "Jika Anda hendak menurunkan tingkat kelahiran anak di luar nikah di kalangan kaum miskin ... "Saya tahu bagaimana melakukannya. Anda hanya perlu menghapuskan setiap program bantuan pemerintah." Tanggapan atas kritik Murray bermunculan. Mereka beranggapan bahwa rencana yang disarankan Murray hanya akan membuat anak-anak menderita akibat ketidakmampuan orang tua mereka. Hal ini hanya akan memperparah kondisi mereka, mengingat dua pertiga bantuan AFDC adalah anak-anak. Apabila program AFDC dihapuskan tanpa menyiapkan program pengganti, tidak diragukan lagi akan banyak anak-anak yang kelaparan dan kehilangan tempat tinggal. Murray menyarankan program adopsi bagi ibu tunggal yang tidak mampu membesarkan anak-anaknya. Ia beralasan, penghapusan program AFDC akan memaksa kaum perempuan untuk berpikir dua kali sebelum memutuskan untuk memiliki anak. Selain itu, penghapusan ini pun akan membuat banyak kaum laki-laki berpenghasilan rendah untuk menahan diri tidak memiliki anak di luar nikah.

Walaupun dukungan terhadap usul penghapusan program AFDC tanpa menggantinya dengan program baru cukup rendah, namun pada awal 1990-an para pengambil keputusan semakin tertarik untuk mengembangkan program yang mendorong orang tua tunggal (ayah dan ibu) untuk bekerja. Pada pemilihan tahun 1994, kelompok Republik (yang mayoritas konservatif) memenangkan mayoritas kursi di Dewan Perwakilan untuk pertama kalinya dalam 40 tahun dan menguasai Kongres. Juru bicara Kongres, New Gingrich, mengusulkan agar bantuan AFDC tidak diberikan pada keluarga muda yang tidak menikah beserta anak-anaknya. Ia menyarankan agar penerima bantuan AFDC dibatasi jangka waktu penerimaannya menjadi maksimal lima tahun, dengan opsi penurunan jangka waktu penerima menjadi dua tahun. Pada kampanye presidennya tahun 1992, Bill Clinton menjanjikan untuk "mengakhiri bantuan kesejahteraan, seperti yang kita ketahui". Pada tahun 1994 ia mengusulkan jalan keluar atas permasalahan ketergantungan masyarakat pada bantuan kesejahteraan, yakni dengan mendorong ibu-ibu muda untuk mencari pekerjaan. Tujuan dari rencana ini adalah mempersiapkan ibu-ibu muda yang mandiri dengan cara memberi mereka bantuan dana dan pelayanan bagi anak-anak mereka selama mereka memperoleh pelatihan kerja, dan memotong bantuan tunai tersebut setelah 24 bulan. Mereka yang tidak dapat menemukan pekerjaan akan mendapat subsidi pajak sementara, biasanya sebesar upah minimum yang berlaku, baik pada sektor swasta maupun *community service*. Pada tahun 1996, Presiden Clinton, kelompok Demokrat dan Republik di Kongres memformulasikan reformasi bantuan kesejahteraan dan mengeluarkan *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*. Inti dari UU tersebut, adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah federal menjamin bantuan tunai bagi keluarga miskin termasuk anak-anak (di bawah program AFDC), akan dihentikan. Setiap negara bagian kemudian akan menerima bantuan dana (*Lump sum*) untuk mendanai atau membiayai program kerja dan kesejahteraan mereka masing-masing. Bantuan ini disebut sebagai *Temporary Aid to Needy Family* (TANF).
- b. Sebagai syaratnya, kepala rumah tangga harus bekerja dalam jangka waktu dua tahun atau pemberian bantuan akan dihentikan. Setelah menerima bantuan selama dua bulan, orang dewasa penerima bantuan

- harus memberikan pelayanan komunitas (*community service*) apabila mereka tidak memiliki pekerjaan tetap (negara bagian dapat memilih untuk tidak melakukan *community service*, sesuai dengan persyaratan daerah masing-masing).
- c. Pemberian bantuan kesejahteraan dibatasi hingga maksimal lima tahun (negara bagian dapat memperketat jangka waktu tersebut). Pembebasan syarat ini dapat diberlakukan kepada maksimal 20 persen dari total penerima bantuan di tiap-tiap negara bagian.
 - d. Pemerintah memberikan bantuan dana kepada remaja yang tidak menikah hanya jika ibu muda berusia 18 tahun tersebut tinggal di rumah atau berada di bawah pengawasan orang dewasa dan tetap bersekolah atau mengikuti program pendidikan dan latihan lainnya, segera setelah bayinya berusia 12 minggu.
 - e. Pemerintah negara bagian diharuskan mencari sendiri dana bagi pelaksanaan program kesejahteraan publik sebanyak 75 persen atau 80 persen, jika mereka gagal mendorong penerima bantuan untuk bekerja.
 - f. Pemerintah negara bagian tidak dapat menjatuhkan hukuman pada kaum perempuan penerima bantuan yang tidak bekerja karena tidak berhasil menemukan program *day care* bagi anaknya yang berusia di bawah enam tahun.
 - g. Pemerintah negara bagian berhak memotong atau mengurangi jumlah bantuan bagi ibu yang menolak membuka identitas ayah dari anak-anaknya. Pemerintah negara bagian dapat menolak pemberian bantuan Medicaid bagi orang dewasa yang kehilangan bantuan kesejahteraan karena kegagalannya mencari pekerjaan.
 - h. Ibu yang menolak bekerja sama untuk mengidentifikasi ayah dari anak-anaknya akan mendapat pengurangan bantuan minimal sebesar 25 persen.
 - i. Imigran legal yang belum menjadi warga negara tidak berhak atas bantuan kesejahteraan dan pelayanan sosial lainnya selama lima tahun pertama di AS. Kelompok non warga negara, termasuk migran legal, yang tidak memperoleh program SSI dan kupon makanan dapat memperoleh bantuan tersebut pada tahun 1996.

UU reformasi kesejahteraan tahun 1996 meninggalkan banyak pertanyaan tak terjawab. Berdasarkan aturan perundangan baru,

tunjangan yang diberikan akan mencari penerima bantuan yang dapat menemukan pendapatan lain, baik dari keluarganya atau temannya, sehingga tidak lagi tergantung pada bantuan publik dan segera dapat meninggalkan bantuan ini. Apakah program ini dapat mendorong kebutuhan penerima bantuan untuk mencari pekerjaan tetap yang dapat memungkinkan mereka untuk tidak lagi tergantung pada bantuan publik? Bahkan ketika penerima bantuan mendapatkan pekerjaan, apakah anaknya akan terjamin keselamatannya selama orang tuanya bekerja? Seberapa sulit bagi orang tua tunggal untuk memperoleh pekerjaan bila dihadapkan pada masalah-masalah berikut: tidak memiliki keahlian kerja, kebiasaan mengkonsumsi narkoba, masalah kesehatan yang akut, anak-anak dengan keterbatasan fisik dan mental, tidak adanya transpor yang memadai, hidup dalam lingkungan yang dekat dengan kekerasan dalam rumah tangga, serta gagal memiliki semangat untuk mencari kerja atau memiliki masalah emosional yang parah? Akankah beberapa negara bagian merancang sistem kesejahteraan yang memotong bantuan sesuai dengan pedoman pemerintah federal dalam rangka mencapai dua tujuan utama, yakni menghindari bantuan ini berubah fungsi menjadi magnet bagi kelompok miskin serta untuk meminimalisir pajak negara bagian?

Apakah perundang-undangan baru ini akan menaikkan tingkat tuna wisma di kalangan masyarakat? Perundangan ini menyebutkan bahwa dalam jangka waktu tertentu, seorang penerima bantuan tidak berhak lagi memperoleh bantuan tersebut tanpa memiliki pekerjaan. Akankah peraturan ini mempertimbangkan tingkat stres pada orang dewasa penerima bantuan yang mungkin akan menaikkan tingkat *child abuse*, bila ia meluapkan stres dan frustasinya pada anak-anak? Jika tingkat penganiayaan anak melonjak, akankah mereka ditempatkan pada program anak angkat yang terkenal mahal itu? Apakah orang dewasa yang telah habis masa pemberian bantuannya akan kembali menjadi pencuri atau melacurkan diri? Bagaimana cara mendapatkan pekerjaan di saat tingkat pengangguran di beberapa negara bagian melonjak?

AFDC bertujuan untuk menyediakan kondisi hidup yang stabil, aman dan sehat bagi anak-anak dan orang tua tunggal yang tidak bekerja. Apakah jaminan yang diberikan oleh Social Security Act. tahun 1935 akan terus menciptakan dan menyediakan kondisi hidup yang stabil, aman dan

sehat bagi keluarga dan anak-anak tersebut? Social Security Act tahun 1935 telah menyediakan program jaring pengaman sosial bagi anak-anak dan mereka yang membutuhkan. Apakah UU reformasi kesejahteraan tahun 1996 telah berhasil menemukan kelemahan program ini?

G. PELAJARAN BAGI INDONESIA

Sejak beberapa tahun terakhir ini, Indonesia telah memulai program penanggulangan kemiskinan melalui pendekatan kebijakan sosial. Terutama setelah disahkannya UU Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) pada tahun 2004, penyelenggara negara mulai sadar bahwa penanggulangan kemiskinan tidak hanya bisa dilakukan dengan program-program pemberian kredit usaha, pemberian kambing, atau pelatihan wirausaha kecil. Selain secara bertahap memperbaharui sistem jaminan sosial yang ada, seperti Askes dan Jamsostek, salah satu program pengurangan kemiskinan yang diterapkan adalah Bantuan Tunai Langsung (BTL).

Model cash transfer ini sesungguhnya mirip program public assistance seperti yang diterapkan di AS. Namun sayang, karena kekurangsiapan kelembagaan dan lemahnya database mengenai orang miskin (bukan hanya data makro melainkan pula data mikro yang mencakup nama dan alamat orang miskin), program ini menuai kontroversi dan dianggap kurang berhasil. Kritik yang dikemukakan terhadap BLT juga mendekati mitos-mitos AFDC. Namun, karena kurang siap dan tidak menguasai konsepnya, pemerintah cenderung, "kebakaran jenggot" dan merasa "berdosa" jika tidak segera menggantinya. Pada tahun 2007 ini, pemerintah dengan bantuan konsultan dari Bank Dunia menyiapkan pengganti BLT dengan PKH (Program Keluarga Harapan). PKH pada intinya merupakan Bantuan Tunai Bersyarat (BTB) atau *conditional cash transfer* yang difokuskan pada ibu-ibu yang hamil atau memiliki anak usia sekolah.

Istilah "bersyarat" di sini menekankan pada aspek kesehatan dan pendidikan. Ibu-ibu penerima bantuan tidak boleh begitu saja menerima uang. Melainkan diharuskan memeriksakan kehamilan atau kesehatannya ke Puskesmas terdekat; dan jika memiliki anak yang sekolah, maka wajib meningkatkan kehadiran anaknya di sekolah agar

tidak sampai *drop-out*. Terlalu dini untuk menilai apakah program PKH ini akan berhasil atau gagal. Namun, Indonesia dapat belajar dari pengalaman Amerika yang telah lama menerapkan program-program sosial untuk mengatasi kemiskinan. Indonesia harus belajar bahwa selain memerlukan manajemen yang ketat, pengelolaan program-program sosial semacam ini juga memerlukan visi dan konsep yang jelas mengenai kebijakan sosial yang pro kesejahteraan sosial.

BAB XIX

MODEL PENDIDIKAN PEKERJAAN SOSIAL: MENENGGOK SELANDIA BARU

Selandia Baru atau New Zealand dalam Bahasa penduduk asli Maori disebut *Aotearoa* yang berarti 'tanah berawan putih yang berarak panjang' (*land of the long white cloud*). Bila dipetakan secara sederhana, Selandia Baru memiliki dua pulau yang mirip Pulau Jawa dan Sumatera. Namun, jumlah penduduk total di kedua pulau tersebut sangat lebih sedikit dibandingkan Jawa maupun Sumatera. Penduduk Selandia Baru belum mencapai lima juta orang. Industri utama negeri ini bertumpu pada pertanian modern dan *dairy product* seperti daging, susu, dan keju. Karenanya, jangan heran jika jumlah sapi dan kambingnya jauh melampaui jumlah penduduknya, sekitar 50 juta dan 80 juta secara berturutan.

Dengan campuran sejarah kebudayaan suku Māori, orang Eropa, Kepulauan Pasifik dan Asia, New Zealand menjadi kualifikasi populasi-tapi kualifikasi yang memiliki kebinekaan sehingga menjadikannya unik di dunia. Kini, dari 4,4 juta penduduk New Zealand (yang secara informal dikenal dengan julukan Kiwi), sekitar 69% keturunan Eropa, 14,6% suku asli Māori, 9,2% orang Asia, dan 6,9% orang Kepulauan Pasifik non-Māori. Secara geografis, lebih dari tiga perempat populasinya hidup di North Island (Pulau Utara), dengan sepertiga dari total populasi menghuni Auckland. Kota-kota besar lain Wellington, Christchurch, dan Hamilton merupakan tempat sebagian besar Kiwi (julukan penduduk New Zealand) tinggal.

Meskipun jumlah universitas di Selandia Baru masih kurang dari 10 jari tangan, semua universitasnya telah *go-international*. Bukan saja karena banyak dari dosen dan mahasiswanya datang dari seantero

penjuru dunia, melainkan pula sistem pendidikan, riset dan 'pengabdian masyarakatnya' telah berorientasi untuk memenuhi kebutuhan, meminjam istilah McLuhan, 'kampung global' (*global village*). Selandia Baru memiliki tujuh universitas: Auckland University yang berada di kota terbesar Auckland, *Massey University* di kota kecil *Palmerston North*, Victoria University terletak di jantung Ibu Kota Wellington, *Waikato University* di Hamilton, *Otago University* di Dunedin, *Canterbury University* di *Christchurch* dan *Lincoln University* di kota kecil Lincoln dekat *Christchurch*. Empat universitas yang disebut pertama berada di pulau utara dan tiga yang terakhir di pulau selatan. *Auckland University*, *Massey University* dan *Victoria University* merupakan universitas terbesar. Ketiganya menyelenggarakan pendidikan pekerjaan sosial.

Bab ini membahas sistem pendidikan pekerjaan sosial di Selandia Baru yang mencakup sejarah singkat, isu-isu kontemporer, model pendidikan dan kurikulum. Lensa teropong akan difokuskan ke *Massey University*, tempat penulis pernah belajar, meskipun sejarah dan kejadian-kejadian penting didasari perkembangan pendidikan di seluruh negeri ini.

A. SEJARAH SINGKAT

While social work may be their to its own history it is the child of contemporary politics (Harris, 1997:28). Di Selandia Baru, sejarah pendidikan pekerjaan sosial berjalan seiring dengan berkembangnya pekerjaan sosial sebagai sebuah profesi yang tengah mendefinisikan dirinya sendiri. Situasi politik, ekonomi dan sosial sangat menentukan wajah pekerjaan sosial di Selandia Baru. Sebagaimana dinyatakan Harris, pekerjaan sosial memiliki sejarahnya sendiri. Tetapi, pekerjaan sosial di Selandia Baru, seperti juga di negara-negara lain, merupakan 'anak' dari politik kontemporer (*modern*).

Pendidikan pekerjaan sosial di Selandia Baru dimulai sejak tahun 1949. Ini tidak berarti bahwa tidak ada pekerjaan sosial sebelum itu, melainkan karena belum ada pendidikan pekerjaan sosial profesional di negeri ini sebelum tahun 1949. Secara ringkas, perjalanan pendidikan pekerjaan sosial di Selandia Baru dapat di bagi menjadi tiga babak: antara tahun 1949-1972; antara tahun 1973-1986 dan antara tahun 1987-2006 (lihat Nash dan Munford, 2004).

1. Periode 1949-1972

Program dan kurikulum. sejak tahun 1947, terdapat satu program pascasarjana dengan kurikulum berdasarkan model Inggris yang memfokuskan pada *casework*/administrasi sosial. Pekerjaan sosial menjadi sebuah disiplin akademis dan terapan di *Victoria University*.

- a. Standar kompetensi: etika pelayanan publik mengakui otonomi profesional dan diasumsikan bahwa pekerja sosial yang menjadi pegawai negeri dianggap kompeten.
- b. Pengaruh Maori, pengembangan masyarakat dan isu jender. Pengakuan formal terhadap isu Maori dan kelompok kurang beruntung (termasuk wanita) masih jarang ditemukan pada kurikulum.
- c. Arah perkembangan pendidikan pekerjaan sosial. Periode tradisional dan statis. Hanya sedikit mahasiswa, sedikit permintaan dari perusahaan, dan para lulusan cenderung menduduki posisi manajerial. Para pekerja sosial memiliki kesamaan kepentingan mengenai profesionalisme, Asosiasi Pekerja Sosial Selandia Baru (*NZASW-The New Zealand Association of Social Workers*) dibentuk

2. Periode 1973-1986

Program dan kurikulum: pendidikan setingkat universitas terus bermunculan di awal periode ini, antara lain program Bachelor of Social Work di Massey University. Pada akhir periode ini, satu program pekerjaan sosial profesional kemudian berdiri di Auckland Teacher College (sebelum jadi universitas, metamorfosa Auckland University mirip IKIP Bandung yang kemudian menjadi UPI). Standar kompetensi standar kompetensi bagi pekerja sosial mulai diperkenalkan oleh sektor kesehatan dan kemudian oleh Dewan. Pelatihan Pekerjaan Sosial Selandia Baru (*The New Zealand Social Work Training Council-NZSWTC*). Manajemen pelayanan sosial umumnya dipegang pekerja sosial.

Pengaruh Maori, pengembangan masyarakat dan isu jender: laporan Departemen Kesejahteraan Sosial mengenai perspektif Maori dipublikasikan. Wanita dan kelompok-kelompok kemasyarakatan berjuang untuk memperoleh pengakuan dan sumber-sumber dalam pendidikan pekerjaan sosial.

Arah perkembangan pendidikan pekerjaan sosial: NZSWTC menetapkan standar minimum untuk akreditasi. Sektor kesehatan mulai tertarik mempekerjakan pekerja sosial *qualified*. Pekerjaan sosial profesional semakin terkonsolidasi, tetapi kecenderungan ini ditentang oleh kelompok-kelompok radikal yang memandang bahwa pekerjaan sosial semakin elitis dan otoriter.

3. Periode 1987-2006

Program dan kurikulum: program pendidikan multilevel dan *part time* dalam bidang pekerjaan sosial komunitas bermunculan di beberapa politeknik dan universitas.

Standar kompetensi *New Zealand Qualification Authority* (NZQA) dan kurikulum berbasis kompetensi semakin kuat. Pendekatan manajemen (seperti efisiensi, Total Quality Management, consumer satisfaction) mulai diperkenalkan sebagai basis kompetensi.

Pengaruh Maori, pengembangan masyarakat, dan isu jender: Maori dan kelompok-kelompok kemasyarakatan memperoleh pengakuan dalam sistem pendidikan pekerjaan sosial.

Arah perkembangan pendidikan pekerjaan sosial *New Zealand Council for Education and Training in the Social Services-NZCETSS* mempublikasikan standar dan pedoman baru untuk akreditasi yang secara universal diterima. Pendidikan pekerjaan sosial berbagai tingkatan memperoleh pengakuan.

B. ISU-ISU KONTEMPORER

Seperti di tempat kelahirannya, Inggris, pekerjaan sosial di Selandia Baru sangat dekat dengan negara. Ini terutama dikarenakan '*government departments such as education, health and social welfare are part of the state sector.*' (Nash dan Munford, 2004:28). Pendidikan pekerjaan sosial juga tumbuh sejalan dengan meningkatnya kebutuhan akan pegawai negeri yang memiliki keahlian profesional pekerjaan sosial. Sebagai contoh, tahun 1972 Departemen Kesejahteraan Sosial dibentuk untuk menjalankan administrasi, koordinasi dan mengembangkan kebijakan dan pelayanan kesejahteraan sosial yang lebih efektif. Satu tahun kemudian, NZSWTC didirikan untuk memberi masukan kepada Menteri Kesejahteraan Sosial mengenai pelatihan pekerjaan sosial.

Sebuah inisiatif penting terjadi tahun 1975 ketika sebuah pendidikan pekerjaan sosial dibuka di *Department of Sociology, Massey University, Palmerston North*. Presiden pertama Asosiasi Pekerja Sosial Selandia Baru (*The New Zealand Association of Social Workers*) yang dibentuk tahun 1964, Merv Hancock, menjabat ketua jurusan pekerjaan sosial di universitas. Sebagaimana dicatat Nash dan Munford (2004:25):

It introduced an innovative undergraduate Bachelor of Social Work degree course for school leavers, provided an opportunity for the department of a diverse range of programmers, including part-time, and distance education, to accommodate all kinds of students. It challenged much of the taken for granted 'wisdom' around social work education in Aotearoa New Zealand.

Kurikulumnya dikembangkan secara cermat melalui konsultasi dengan para pemimpin Maori dan NZSWTC. Adalah Hancock yang kemudian mendesak untuk melakukan reviu terhadap NZSWTC yang dianggapnya mulai kehilangan arah dan dukungan. Hancock mengajukan sebuah dewan baru dengan kriteria keanggotaan baru. Ia mengusulkan bahwa agar dewan pendidikan dan pelatihan pekerjaan sosial mendapat dukungan yang lebih luas, dewan tersebut harus inklusif dan melibatkan semua yang bekerja dalam pelayanan sosial (Nash dan Munford, 2004:25).

Pada akhir tahun 1980an, sektor pemerintahan di Selandia Baru mengalami perubahan. Peranan negara dalam memberikan pelayanan langsung semakin dikurangi. Motivasi ekonomi menjadi pendorong utama reformasi ini. Sejalan dengan minimalisasi peran pelayanan sosial negara terjadi residualisasi dalam sistem pemberian pelayanan sosial di Selandia Baru. Semakin banyaknya pekerja sosial yang bekerja di sektor swasta juga semakin memperkuat pengaruh manajemen terhadap pendidikan pekerjaan sosial yang menekankan pentingnya kompetensi, akuntabilitas dan kepuasan konsumen. Selain itu, kuatnya desakan untuk menghormati *Treaty of Waitangi* membuat pendidikan pekerjaan sosial di Selandia Baru harus menghargai budaya Maori dan model-model praktek yang berbasis kearifan lokal. *Treaty of Waitangi* adalah naskah perjanjian damai dan pembagian kekuasaan yang ditandatangani petinggi Inggris dan kepala suku Maori pada tahun 1840. Naskah ini merupakan dokumen yang menjamin hak-hak Maori dan memiliki pengaruh penting terhadap pekerjaan sosial di "Selandia Baru.

Asosiasi profesi dan pendidikan pekerjaan sosial memiliki kaitan erat. Motif pribadi untuk memperoleh pengakuan atas keahliannya, di satu pihak, dan tuntutan masyarakat guna meningkatkan kualitas pelayanan terhadap konsumennya, di pihak lain, mendorong para pekerja sosial untuk berjuang mencapai status profesionalnya. Selain memiliki NZASW sejak tahun 1964 dan NZSWTC yang didirikan tahun 1973, Selandia Baru juga memiliki *Te Kaiawhina Ahumahi (the social work Industry Training Organization-ITO)*, dibentuk tahun 1995, sebuah lembaga yang bertanggungjawab mengembangkan kualifikasi pekerjaan sosial dalam beberapa tingkatan profesional. Lembaga ini memberi akreditasi terhadap pendidikan pekerjaan sosial di lembaga pelatihan swasta dan politeknik, tetapi tidak untuk tingkat universitas. NZASW, NZSWTC dan ITO sangat mempengaruhi kurikulum pendidikan pekerjaan sosial di Selandia Baru sehingga memiliki standar kualifikasi, meskipun tidak menuntut keseragaman (Nash dan Munford, 2004:27). Sebagaimana dicatat Lawrence (1976), pendidikan pekerjaan sosial di Selandia Baru relatif sama dengan di Australia.

Namun demikian, para pekerja sosial Australia menetapkan kontrol yang lebih ketat terhadap kriteria dengan mana seseorang menyebut dirinya sebagai pekerja sosial dengan kualifikasi profesional. Sementara itu, Selandia Baru menerapkan pendekatan egalitarian dan inklusif (Nash dan Munford, 2004). Sebagai ilustrasi, Professor McCreary, salah seorang anggota NZASW menentang kebijakan yang menolak para praktisi di bidang kesejahteraan sosial sebagai anggota NZASW. Alasannya, mereka mempraktekkan pekerjaan sosial, meskipun tidak berlatarbelakang pendidikan pekerjaan sosial (Nash dan Hancock, 2004:27). Debat mengenai standar kompetensi dan profesionalisme pekerjaan sosial dengan baik diberikan secara ringkas oleh Ehrenreich, 1985: 230): *To the extent that professionalism represents a real effort to maintain competence and high ethical standards (a commitment to client needs even when they conflict with agency rules, a commitment to openness and collegiality, a commitment t to the goal of social justice, which is at the core of social work reason for its existence) it needs no defence. But if professionalism does not measure up to, or conflicts with, these standards, it should be discarded without regret.*

Seperti akan didiskusikan di bawah ini, model pendidikan pekerjaan sosial tingkat pasca sarjana di *Massey University*, menganut pendekatan inklusif, artinya ia menerima sarjana lulusan pendidikan pekerjaan sosial, maupun lulusan ilmu sosial yang serumpun. Ini terlihat jelas pada prasyarat mahasiswa (*entry requirements*) yang akan mendaftar di program ini. Model Pendidikan Pascasarjana Pekerjaan Sosial di *Massey University* Pendidikan pekerjaan sosial tingkat pascasarjana di *Massey University* diselenggarakan hingga program doktoral. Sesuai dengan tujuan *workshop* ini, yakni menemukan model pendidikan spesialis pekerjaan sosial, pembahasan akan difokuskan pada tingkat magister saja. Ada dua program magister pekerjaan sosial yang diselenggarakan di *Massey University*, yaitu Program *Master of Social Work (MSW)* dan *Master of Social Work Applied (MSW Applied)*.

1. *Master of Social Work*

Program MSW diperuntukkan bagi mahasiswa yang ingin memiliki gelar pascasarjana yang mengkhususkan pada teori dan praktek pekerjaan sosial. Kurikulum MSW terdiri dari 200 poin (semacam SKS) mata kuliah berbasis penelitian lanjutan (*advanced research*) bagi mahasiswa yang memiliki latar belakang atau bekerja dalam bidang pelayanan sosial dan ingin mengembangkan '*an area of specialism*'. Seperti dinyatakan dalam Buku Panduan *Massey University Master of Social Work (2006:1)*, *entry requirements* (persyaratan masuk) bagi program ini adalah:

A Bachelor of Social Work; or a Bachelor degree in a relevant area, and have professional experience in the social services.

2. *Master of Social Work (Applied)*

Program yang relatif baru ini diselenggarakan untuk memungkinkan mahasiswa memperoleh kualifikasi profesional dalam bidang pekerjaan sosial setingkat master. Semakin banyaknya lulusan ilmu sosial yang ingin memperoleh kualifikasi profesional di bidang pekerjaan sosial merupakan pendorong utama diselenggarakannya program ini. Persyaratan masuknya adalah (*Massey University, 2006:2*): *An appropriate Bachelor's degree which should include relevant papers in the fields of human development, social research and New Zealand Society.*

Sejak awal berdirinya tahun 1995, perbedaan antara program MSW dan MSW Applied telah cukup jelas (*Massey University-Social*

Science, Postgraduate Courses and Research terbitan tahun 1996, halaman 5): *The MSW (Applied) option is appropriate for those who wish to study for a professional qualification in social work while the MSW is appropriate for candidates who have completed a professional undergraduate qualification in social work. Students follow a prescribed course of study and undertake a research project.*

Pada tahun 1995, program MSW applied diberikan hanya di Kampus Albany (dekat Auckland). Pada tahun 1996, diselenggarakan baik di kampus Albany maupun Palmerston North. Di Albany, program ini diselenggarakan secara *full time* selama 2 tahun atau maksimum 4 tahun secara *part-time*. Di Palmerston North, program ini hanya diselenggarakan secara *part-time*. Seperti pada program MSW, jumlah poin (SKS) MSW applied juga sebesar 200 poin. Namun, jumlah mata kuliahnya lebih sedikit, karena bobot "kredit" nya lebih besar dan menekankan pentingnya praktikum. Ada 7 mata kuliah wajib dengan bobot 25 poin dan 2 kali praktikum dengan bobot masing-masing 12,5 poin. Struktur program ini memperjelas perbedaan keduanya (lihat lampiran): *Programme Structure, MSW 200 points normally consisting of 100 points of papers and a thesis to the value of 100 points or papers to value of 125 points plus a thesis to a value of 75 points. Programme Structure, MSW (Applied) 200 points consisting of seven 25-point compulsory papers and two 12.5-point fieldwork placement.*

C. KESIMPULAN

Sistem pendidikan pascasarjana, termasuk magister dan spesialis pekerjaan sosial, patut menengok model yang diterapkan di Selandia Baru. Di Massey University, baik program MSW maupun MSW applied, keduanya dinyatakan sebagai program pendidikan spesialisasi pekerjaan sosial. Namun demikian, melihat isi kurikulum dan bobot poin (SKS), pendidikan spesialis pekerjaan sosial di STKS Bandung bisa lebih rapat pada program MSW applied. Berkaca pada Massey University, pendidikan pascasarjana pekerjaan sosial bersifat inklusif ternyata bukan hal *absurd*. Artinya, program magister pekerjaan sosial bisa menerima sarjana lulusan ilmu sosial lain asalkan memiliki pengetahuan dan/atau pengalaman se relevan dengan pekerjaan sosial. Di Massey University, prasyarat mengikuti program MSW tidak hanya mereka yang memiliki

gelar sarjana pekerjaan sosial, melainkan pula yang berasal bidang ilmu sosial lain yang relevan, serta memiliki pengalaman profesional di bidang pelayanan sosial. Yang menarik program MSW (*applied*), yang sangat dekat dengan program spesialis pekerjaan sosial di Indonesia, justru diperuntukkan terutama bagi mereka yang tidak memiliki gelar pekerjaan sosial namun telah bekerja di bidang pekerjaan sosial (kesejahteraan sosial).

Dengan demikian, program MSW terapan ini diberikan bagi mereka yang ingin memiliki kualifikasi atau sertifikat pekerjaan sosial, karena mereka sebelumnya belum memiliki pendidikan pekerjaan sosial, namun telah berkiprah di dunia pekerjaan sosial. Persyaratan utama untuk program MSW terapan juga tidak mengharuskan ijazah di bidang pekerjaan sosial. Namun, cukup sarjana yang relevan dan telah mempelajari ilmu perkembangan manusia dan kemasyarakatan. Bagi pendidikan pascasarjana pekerjaan sosial dalam menerapkan pendekatan inklusif (menerima mahasiswa yang berlatar belakang pekerjaan sosial dan ilmu sosial lain yang serumpun) atau eksklusif (hanya menerima sarjana pekerjaan sosial/kesejahteraan sosial saja), harus disesuaikan dengan kondisi Indonesia. Yang jelas, jalan yang dipilih harus memperhatikan secara cermat bukan saja harapan ideal, melainkan pula kenyataan real. Misalnya, program pendidikan pekerjaan sosial, baik strata 1 maupun 2 yang ada di Indonesia rata-rata mengeluh soal semakin berkurangnya minat peserta didik. Ini antara lain menunjukkan bahwa pekerjaan sosial masih dipandang belum memiliki kompetensi yang layak dipasarkan. Oleh karena itu, pertanyaannya bukan saja terfokus pada 'apakah sekolah-sekolah pekerjaan sosial akan memasarkan apa yang bisa diproduksi', melainkan pula, dan ini yang lebih penting, 'apakah sekolah-sekolah pekerjaan sosial akan memproduksi apa yang bisa dipasarkan'. Harap dicatat, makna 'pasar' di sini tidak perlu didefinisikan secara sempit sebagai hal yang berbau komersial saja. Dalam konteks perkembangan dan kontribusi praktek pekerjaan sosial, sukma 'pasar' menunjuk pada kebutuhan dan kepuasan masyarakat (penentu utama eksistensi pekerjaan sosial).

Selain itu, para pendidik dan praktisi pekerja sosial di Indonesia harus bisa mendefinisikan secara cermat karakteristik pekerjaan sosial yang humanistik dan berkarakter Indonesia. Sebagai profesi

kemanusiaan, pekerjaan sosial memang dekat dengan profesi kedokteran. Idealnya, pekerja sosial memiliki otoritas praktik seperti halnya seorang dokter. Namun, karena basis ilmu dan filosofi dasarnya berbeda, pekerja sosial harus memposisikan diri sebagai profesi yang terbuka, seperti halnya guru dan bahkan polisi, yang juga memiliki kesamaan orientasi, yakni membantu orang lain. Dalam konteks ini, asosiasi-asosiasi profesi pekerjaan sosial (seperti Ikatan Pekerja Sosial Profesional Indonesia dan Ikatan Pendidik Pekerjaan Sosial) harus bekerja keras merumuskan jati diri pekerja sosial Indonesia tanpa harus kehilangan akar sejarahnya sebagai profesi kemanusiaan yang berwawasan global.

SENARAI LITERATUR

- Abrahart, A and P. Verme (2001). *Labour Market Policies: Theoretical Background in Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.
- Anderson, James E. (1994). *Public Policy Making: An Introduction* (edisi ke-2). Boston: Houghton Mifflin.
- Angeline, J and Ke nich Hirose (2004). *Extension of Social Security Coverage for the Informal Economy in Indonesitr. Surveys in Urban and Rural Informal Economy, Working paper 11*. Manila: International Labour Organization, Sub-regional Office for South-East Asia and the Pacific.
- ASEAN Secretariat (2004). *ASEAN in Figures: Ten Nations One Community*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Asher, M.G and S.Y. Phang Rajan (2002). "Singapore's Central Provident Fund System: Implication for saving, public housing and social protection" in A.E. Anderson and B. Harsman and J.M. Quigley (eds) *Government For The Future Unification, Fragmentation and Regionalis*. Amsterdam: Elsevier, Science BV.
- Asian Development Bank (1999). *Fighting Poverty in Asia and Pacific: The Poverty Reduction Strategy*. Manila: Asian Development Bank.
- AUSAID (Australian Assistance for International Development) (2006). *Good Governance: Guiding Principles for Implementation*, [www.http://usaid.gov/publications/pdf/good_governance](http://usaid.gov/publications/pdf/good_governance) (diakses 22 Januari 2006).
- Azis, Iwan Jaya (1997). "The Increasing Role of The Urban Non-Formal Sector in Indonesia: Employment Analysis within a Multi sectoral Framework" in Gavin
- W. Jones and Pravin Visaria, *Urbanization in Large Developing Countries: China, Indonesia, Brazil, and India*, Oxford: Clarendon Press, pp.143-159.
- Basari, Muhammad Taufikul (2006). "Anak Jalanan dalam Lingkaran Kekerasan".

KOMPAS, 29 Agustus.

Bautista (2002). "Integrated Service Delivery in the Philippines" in *ASEAN-Australia Social Safety Net Project, Workshop papers and Proceedings: Final Report*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

Bessant, Judith, Rob. Watts, Tony Dalton dan Paul Smith (2006). *Talking Policy: How Social Policy is Made*. Crows Nest: Allen and Unwin.

Blakeley, Roger dan Diana Suggate (1997). "Public Policy Development" dalam David Robinson (ed), *Social Capital dan Policy Development*, Wellington: The Institute of Policy Studies: halaman 80-100.

BPS, (2019), *Indikator Kesejahteraan Rakyat (Welfare Indicators)*. Jakarta: BPS.

-----, (2019), *Berita Resmi BPS*. Jakarta: BPS.

-----, (2019), *Data Perkembangan Demografi Indonesia*, Jakarta: BPS.

Brmaley, Peter (1996), *Evaluating Training Effectiveness: Benchmarking Your Training Activity Against Best Practice*. London: McGraw Hill.

Bridgman, Peter dan Glyn Davis (2004). *The Australian Policy Handbook*. Crows Nest: Allen and Unwin.

Chanagarajah, Sudharsan and S.V. Sethuraman (2001). *Social Protection and the Informal Sector in Developing Countries: Challenges and Opportunities*. Washington D.C.: The World Bank.

Colebatch, H.K (1998). *Policy*. Buckingham: Open University Press.

Coleman, J (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital", dalam *American journal of Sociology*, Vol.94: halaman 95-120.

Cook, S., N. Kaber and G. Suwannarat (2003). *Social Protection in Asia*, New Delhi: HAR-ANAND Publications.

Corbett, Jane (1988). "Famine and Household Coping Strategies", *World Development*, Vol.16, No.9, pp.1099-1112.

Cox, E (1995). *Background Material and Boyer Lecture* (<http://www.leta.edu.au/coxp.htm>).

Cuyvers, Ludo (2002). *Contrasting the European Union and ASEAN Integration and Solidarity, Paper presented at Fourth EU-ASEAN Think Thank Dialogue "EU-ASEAN-Integration and Solidarity"*. European Parliament, Brussels, 25-26 November.

- David K. Tolfree (2003). *Community Based Care for Separated Children*, Stockholm: Save the Children Sweden, halaman 8.
- Davies, Martin (2000). *The Blackwell Encyclopedia of Social Work*. Massachusetts Malden.
- Departemen Kesehatan (2001). *Petunjuk Pelaksanaan Penetapan Indikator Menuju Indonesia Sehat 2010*, Jakarta: Depkes.
- Dershem, Larry dan David Gzirivili (1998). "Informal Social Support Network and Household Vulnerability: Empirical Findings from Georgia". *World Development*, Vol.26, No.10, halaman 1827-1838.
- Dominelli, Lena (2002). "Feminist Theory" dalam Martin Davies (ed), *Companion to Social Work*. Oxford: Blackwell.
- DuBois, Brenda dan Karla Krogsrud Miley (2005) (edisi ke-5). *Social Work: An Empowering Profession*. Boston: Pearson.
- Dzung, Nguyen Huu and Dao Quang Vinh (2002). "Social Protection in Vietnam" in Erfried Adam, Michael von Hauff and John Marei (eds). *Social Protection in Southeast and East Asia*, Singapore: FES.
- Ehrenreich, J. H. (1985). *The Altruistic Imagination: A History of Social Work and Social Policy in the United States*. Itahaca and London: Cornell University Press.
- Eko, Sutoro (2006), *Menuju Kesejahteraan Rakyat Melalui Rufe Desentralisasi*, makalah disampaikan pada Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.
- ELSAM (2002). *Statistik Kematian Buruh-Migran di Singapura*. Newsletter edisi Mei-Juni.
- Esping-Andersen (1990). *Three World of Welfare Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1997). "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy" dalam Gosta Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. Halaman 1-31.

- Evans, Kevin (1998). "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.34, No.3, pp.5-36.
- Evers, Hans Dieter and Ozay Mehmet (1994). "The Management of Risk: Informal Trade in Indonesia". *World Development*, Vol.22, No.1, pp.1-9
- Fakih, Mansour (1995). *Menggeser Konsepsi Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Firdausy, Carunia Mulya (1995). "Role of the Informal Service Sector to Alleviate Poverty in Indonesia". *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXIII, No. 3, pp.278-87.
- Forbes, (1996). *Asian Metropolis: Urbanization and The Southeast Asian City*. Australia: Oxford University Press.
- Fritzen, S. (1999). "Decentralization, disparities, and innovation in Viet Nam's health sector" in Litvack and Rondinelli (eds.) *Market Reform in Vietnam: Building Institutions For Development*. Westport: Quorum Books, pp. 71-94.
- (2000). *Decentralization and Local Government Performance: A Comparative Approach with Application To Social Policy Reform in Vietnam*, Ph.D. dissertation, Princeton University.
- , (2002). "Growth, poverty and the future of poverty reduction in Vietnam" in *Asian journal of Economics*, 13, pp. 635-657.
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Men*, New York: Free Press.
- , (1995). *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, New York: the Free Press.
- , (2005), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century (Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21)*. Jakarta: Gramedia (terjemahan).
- Gaventa, John (2005). "Enam Saran Proposisi Menuju Tata Pemerintahan Daerah Partisipatoris" dalam Sugeng Bahag ij-o dan Rusdi Tagaroa (eds), *Orde Partisipasi: Sunga Lampai Partisipasi dan Politik Anggaran*, Jakarta: Perkumpulan Prakarsa: halaman 1-22.

- Gibbs, Anita (2001). "The Changing Nature and Context of Social Work Research" dalam *British Journal of Social Work*, Vol.31: halaman 687-704.
- Giddens, Anthony (2000). *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial (terjemahan Ketut Arya Mahardika)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gilbert, Neil dan Harry Specht (1981). "Introduction" dalam Neil Gilbert dan Harry Specht (eds), *Handbook of the Social Services*. New Jersey: Prentice-Hall: halaman 1-34.
- Handley, Paul (1994). "Perspective on Lao Today" in *Indochina Today* Matthews George Chunkara (ed).
- Harris, John (1999). "State Social Work and Social Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism" dalam *The British Journal of Social Work*. Vol.29, No.6, halaman 915-937.
- Hasbullah, Jousairi. (2006). "Reorientasi Pengentasan Kemiskinan" dalam *Republika*, 27 September.
- Heyzer, Noeleen (2002). "Trafficking, Migrasi, dan Globalisasi," dalam *Radio Nederland*. Wereldomroep, edisi 6 Desember.
- Hill, (1999). "An Overview of the Issues" in *H.W. Arndt and Hal Hill (eds.), Southeast Asia's Economic Crisis: Origins, Lessons, and the Way Forward*; Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp.1-15.
- Hill, Michael (1996). *Social Policy: Comparative Analysis*, London: Prentice Hall.
- Hogwood, B. W. dan L.A. Gunn (1990). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press
- DuBois, Brenda dan Karla Krogsrud Miley (2005) (edisi ke-5), *Social Work: An Empowering profession*, Boston: Pearson.
- Howeli, Fiona (2001). *Social Assistance: Theoretical Background in Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.
- Howlett, M dan M. Ramesh (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.

- Hugo, (2000). "The Impact of the Crisis on Internal Population Movement in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.36, No.2, pp.115-138.
- Husodo, Siswono Yudo (2006), *Membangun Negara Kesejahteraan*, makalah disampaikan pada Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM .Universitas. Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.
- International Labour Organization (ILO) (1993). "Fifteenth International Conference of Labour Statisticians: Resolution Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector", *Official Bulletin, Series A*, No.3, pp. 178-188.
- , (1998), *Employment Challenges of the Indonesian Economic Crisis*. Jakarta: ILO.
- , (2000). *World Labour Report-Income Security and Social Protection in a Changing World*. Geneva: International Labour Organization.
- , (2003). *Extension of Social Protection in the Philippine*, www.ilo.orz/public.
- , (2004). *Social Security and Coverage for All: Restructuring the Social Security Scheme in Indonesia: Issues and Options*. Geneva: ILO.
- Jellinek, (2000). "Jakarta, Indonesia: Kampung Culture or Consumer Culture?", in Nicholas Low, Brendan Gleeson, Ingmar Elander, and Rolf Lidskog (eds.), *Consuming Cities: The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*, London: Routledge, pp.265-280.
- John, Marei (2002). "Social Protection in Southeast and East Asia-Towards a Comprehensive Picture" in Erfried Adam, Michael von Hauff and John Marei (eds), *Social Protection In Southeast And East Asia* (pp.7-14), Singapore: FES.
- , (2002). "Social Protection in Southeast and east Asia: Towards a Comprehensive Picture" in Erfried Adam, Michael von Hauff, and John Marai (eds), *Social Protection in Southeast and East Asia*, Singapore: Friedrich Ebert Stiftung, pp.7-14.
- Johnson, Wayne (1984). *The Social Services: An Introduction*, Illinois: F.E. Peacock Publishers.

- Joni, Muhammad and Z.T. Zulchaina (1999). *Aspek Hukum Perlindungan Anak dalam Perspektif Konvensi Anak*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper and Collins. Kompas, (1998), 23 November.
- , (2006), 18 Februari.
- , 12 April 2007.
- Lawrence, R. J. (1976). "Australian Social Work in Historical, International dan Social Welfare Context" dalam P. Boas dan J. Crawley (eds), *Social Work in Australia*. Melbourne: Australia International Press dan Pty Ltd.
- Lindblom, C.E., (1980). *The Policy-Making Process*, New Jersey: Prentice Hall
- Low, Linda (2002). "Social Protection in the "New" Economy", in Bulletin on Asia- Pacific Perspectives.
- Mak Sonieng, (2003). *Cambodian Poverty Alleviation Strategy, Paper for International third country training on poverty reduction programme JICA- CESS*, Jakarta.
- Malarangeng, Andi A. dan M. Ryaas Rasyid (1999). "Otonomi dan Federalisme" dalam St. Sularto dan T. Jakob Koekerits, *Federalisme untuk Indonesia*, Jakarta: Kompas, halaman 17-31.
- Massey University (2006). *Massey University, Master of Social Work*, [www.http://study.massey.ac.nz](http://study.massey.ac.nz) (diakses 18 Januari 2006).
- Massey University-Social Sciences (1996). *Postgraduate Courses and Research*. Palmerston North: Massey University Press.
- McGee, Terry G. and Tommy Firman (2000). "Labour Market Adjustment in the Time of Krisman. Changes in Employment Structure in Indonesia, 1997-98", *Singapore journal of Tropical Geography*, Vol.21, No.3, pp.316-335.
- Midgley, James, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore (2000). "Introduction: Social Policy and Social Welfare" dalam James Midgley, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore (ed), *The Handbook of Social Policy*, London: Sage: halaman xi-xv.

- Mishra, Ramesh (2000). *Globalization and the Welfare State*, London: McMillan.
- Nash, Mary dan Robyn Munford (2004), "Unresolved Struggles: Educating Social Workers in Aotearoa New Zealand, *Social Work Education*, Vol. 20, No. 4: halaman 21-34.
- Newsweek, 17 Oktober 1994.
- Nguyen Nguyet Nga (1997). *Health Sector Development And Economic Reform in a Transitional Economy, Vietnam 1989-1997*. Ph.D. dissertation. University of Manchester.
- Norton, Andy, Tim Conway dan Mick Foster (2001). *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development*. London: Overseas Development Institute.
- , (2001). *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy Practice and International development*. London: Overseas Development Institute.
- Onyx, J (1996). "The Measure of Social Capital", paper presented to Australian and New Zealand Third Sector Research Conference on Social Cohesion, Justice and Citizenship: The Role of Voluntary Sector, Victoria University, Wellington.
- Orne, Joan (1998). "Feminist Social Work" dalam Robert Adams, Lena Dominelli dan Malcolm Payne (eds), *Social Work: Themes, Issues and Critical Debates*. London: MacMillan.
- Ortiz, I. (2001). "Introduction" in Ortiz, I. (ed.) *Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila: Asian Development Bank, pp. 41-58.
- , (2002). *Principles and Issues in Partnership in Social Policies in Asia and the Pacific, ASEAN-Australia Social Safety Net Project Workshop Papers and Proceedings*, Final Report.
- , (2004). *Social Protection in ASIA and Pacific*. Manila: Asian Development Bank.
- Overholt, Catherine A., Kathleen Cloud, Mary B. Anderson, dan James E. Austin (1994). "Gender Analisis Framework" dalam H. S. Feldstein dan J. Jiggins (eds), *Tools for the Fields: Methodologies Handbook for Gender Analysis in Agricultural*. New Haven C.T.: Kumarian Press: halaman 9-20.

- Parsons, J. Ruth, James D. Jorgensen dan Santos H. Hernandez (1994). *The Integration of Social Work Practice*. Pacific Grove: Brooks/Cole.
- Perkins, John (2004). *Confessions of An Economic Hit Man*. San Francisco: Berret-Koehler Publisher.
- Phillian (2005). *ASEAN: Integrasi Setengah Hati*, dalam *Republika*, 14 Desember.
- Pikiran Rakyat, (1999). 11 Oktober.
- Plan International, Street Children, www.plan-international.org (diakses 20 Mei 2007).
- Pongsapich, Amara, Rakawin Leecanawanichphan and Naruemol Bonjongjit (2002). "Social Protection in Thailand" in *Erfried Adam, Michael von Hauff and John Marei (eds), Social Protection In Southeast And East Asia* (pp. 313-362), Singapore: FES.
- Portes, (1989). "Conclusion: The Policy Implications of Informality", in *Alejandro . Portes, Manuel Castells, and Lauren A. Benton (eds.), The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Balti more: Johns Hopkins University Press, pp.298-311.
- Putnam, RD (1993). "*The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*, dalam *The American Prospect*, Vol.13: halaman 35-42.
- Putnam, RD (1995). "*Bowling Alone: America's Declining Social Capital*", dalam *Journal of Democracy*, Vol.6, No.1: halaman 65-78.
- Ranis, Gustav and Frances Stewart (1999). "*The Asian Crisis and Human Development*". *JDS Bulletin*, Vol.30, No.1, pp.109-119.
- Reeves, Paul (1996). *An Introduction to Social Housing*, London: Arnold.
- Ridell, Mike (1997). "*Bringing Back balance: The Role of Social Capital in Public Policy*", dalam *David Robinson (ed), Social Capital and Policy Development*, Wellington: *The Institute of Policy Studies*: halaman13-33.
- Rien Kuntari (2006). "*Cermin Buram Sebuah Bangsa*" dalam *Kompas*, 13 Desember, halaman 35.

- Rosenbaum, Allan (2006), *Good Governance, Accountability and the Public Servant*, [www.http://unpan1.un.org/intradoc](http://unpan1.un.org/intradoc) (diakses 22 Januari 2006).
- Sabatier, P.A., dan H.C. Jenkins-Smith (Eds) (1993). *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press.
- Sander, Cerstin (2000). "Micro insurance: A New Instrument for Social Protection", makalah pada/LO Workshop, Dar es Salaam, 11-13 July.
- Saulnier, Christine Flynn (2000). *Feminist Theories and Social Work: Approaches and Applications*, New York: The Haworth Press.
- Scheil-Adlung, Xenia (2004). *Indonesia: Advancing Social Health Protection for the Poor*, Geneva: International Labour Organization.
- Schultz, Juliane (1998). *Reviving the Fourth Estate: Democracy, Accountability and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sethuraman (1985), "The Informal Sector in Indonesia: Policies and Prospects", *International Labour Review*, Vol. 124, No. 6, pp.719-735.
- Shepherd, A., R. Marcus and A. Barrientos (2004). *Policy Paper on Social Protection*. London: DFID.
- Shepherd, Andrew, Rachael Marcus, and Armando Barrientos (2004). *Policy Paper on Social Protection*. London: DFID.
- Soesastro, Hadi and M. Chatib Basri (1998). *Survey of Recent Developments, Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.34, No.1, pp.3-54.
- Spellerberg, Anne (1997). "Towards a Framework for the Measurement of Social Capital" dalam David Robinson (ed), *Social Capital dan Policy Development*. Wellington: The Institute of Policy Studies: halaman 42-52.
- Spicker, Paul (1993). *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*. London: Routledge.
- , (1995). *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall.
- , (2002). *Poverty and the Welfare State: Dispelling the Myths*. London: Catalyst.

- Stephens, John D. (1997). "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, dan Prospects" dalam Gosta Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. halaman 32-65.
- Stieglitz, Joseph E, *Globalization and Its Discontents*, New York: W.W. Norton and Company.
- Suara Pembaruan (2007). *Tajuk Rencana: Anggaran dan Jumlah Warga Miskin*, Jakarta 2 Februari.
- Sudrajat, Tata dan Harry Hikmat (1997). *Modul Pelatihan Penanganan Anak Jalanan untuk Supervisor*. Jakarta: Depsos RI.
- Suharto, Edi (1997). *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Percikan Pemikiran*, Bandung: LSP.
- , (2002), "Human Development and the Urban Informal Sector in Bandung, Indonesia: The Poverty Issue" in *New Zealand Journal of Asian Studies* Vol. 4 No. 2 (pp 115-133).
- , (2002a). *Profiles and Dynamics of the Urban Informal Sector in Indonesia: A Case Study of Pedagang Kaki lima in Bandung*, unpublished PhD Thesis, Palmerston North: Massey University.
- , (2004). "Asuransi Kesejahteraan Sosial" dalam Edi Suharto (ed) *Isu-Isu Tematik Pembangunan Sosial*. Jakarta: Balatbangsos, hal.155-168.
- , (2005a), "How Informal Enterprises Coped with the Asian Crisis: The case of Pedagang Kaki lima in Bandung, Indonesia" in Edwina Palmer (ed.), *Asian Future Asian Tradition*. London: Global Oriental (pp. 243-264).
- , (2005b). *Poverty Alleviation and Social Protection: Social Work Perspective. Paper presented at National Workshop on Poverty Alleviation and Social Protection in ASEAN, Indonesia, 24 November 2005*.
- , (2006c). "Potret Buram Anak Indonesia: Sebuah Pengantar" dalam Abu Hurairah, *Kekerasan Terhadap Anak*, Bandung: Nuansa: halaman 13-16.

- ,(2006a). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial* (cetakan ketiga), Bandung: Alfabeta.
- ,(2006b). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial* (cetakan kedua), Bandung: Refika Aditama.
- , (2006c). *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran Apa yang Bisa Dipetik untuk Membangun Indonesia?*, makalah disampaikan pada Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.
- ,(2006d). "Pembangunan Kesejahteraan Sosial dalam Pusaran Desentralisasi dan Good Governance"; makalah yang disampaikan pada Semiloka Kompetensi Sumberdaya Manusia Kesejahteraan Sosial di Era Desentralisasi dan Good Governance, Balai Besar Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial (BBPPKS), Banjarmasin 21 Maret 2006.
- ,(2006e). "Teori Feminis dan Social Work", makalah yang disampaikan pada *Workshop on Feminist Theory and Social Work*, Pusat Studi Wanita, Universitas Islam Negeri (UIN), Sunan Kalijaga, Yogyakarta 13 April 2006.
- ,(2006f). "Pembangunan Kesejahteraan Sosial dalam Pusaran Desentralisasi dan Good Governance", makalah yang disampaikan pada Semiloka Kompetensi Sumberdaya Manusia. *Kesejahteraan Sosial di Era. Desentralisasi dan Good Governance*, Balai Besar Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial (BBPPKS), Banjarmasin 21 Maret 2006.
- , (2007). *Pekerjaan Sosial di Dunia Industri, Memperkuat Tanggungjawab Sosial Perusahaan (Corporate Social Responsibility)*. Bandung: Refika Aditama.
- Suharto, Edi, Juni Thamrin, Michael Cuddy dan Eamonn Moran (2006). *Strengthening Social Protection Systems in ASEAN*, Galway: GDSI.

- Sumarto, Sand A Suryahadi (2002). *Principles and Approaches to Targeting with reference to the Indonesian Social Safety Net. ASEAN-Australia Social Safety Net Project Workshop Papers and Proceedings: Final Report.*
- Sydavong (2004). *Poverty Reduction Strategy in Lao PDR and Social Protection Policies, Paper presented in Third Country Training on Poverty Reduction.* CESS-JICA, Jakarta.
- Tallawy, Mervat (2003). "Economic and Social Commission for Western Asia: Social Policies in Malaysia" in *Social Policies Series no 4.* New York: United Nations.
- Tambunan Tulus T.H. and Bambang Purwoko (2002). "Social Protection in Indonesia" in *Erfried Adam, Michael von Hauff, and John Marai (eds), Social Protection in Southeast and East Asia,* Singapore: Friedrich Ebert Stiftung, pp.21-73.
- , (2002). "Social Protection in Indonesia" in *Erfried Adam, Michael von Hauff and John Marei (eds),. Social Protection in Southeast And East Asia,* Singapore: FES.
- Tambunan, Tulus (2000). "Small-Scale Industries for Rural Poor in Indonesia", in *Moha Asri Abdullah and Mohd Isa Bin Baker (eds.), Small and Medium Enterprises in Asia Pacific Countries,* Huntington: Nova Science Publishers, pp.101-124.
- Thamrin, Juni (2005), "Menciptakan Ruang Baru bagi Demokrasi Partisipatif: Dinamika dan Tantangannya" dalam *Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa (eds), Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran,* Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, halaman 45-62
- Thomas, J.J. (1992). *Informal Economic Activity,* London: Harvester Wheat sheaf.
- , (1995), *Surviving in the City: The Urban Informal Sector in Latin America,* London: Pluto Press. •
- Thompson, Neil (2005). *Understanding Social Work. Preparing for Practice,* New York: Palgrave.
- Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Republik Indonesia (TKPKRI) (2007), www.tkpkri.org.id/index (diakses 6 Februari 2007).

TENTANG PENULIS

Edi Suharto, dilahirkan di Desa Burujul Wetan, Jatiwangi, Majalengka tanggal 6 November 1965. Pendidikan S1 diselesaikannya di Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung dalam bidang Pekerjaan Sosial (1990) dan gelar M.Sc. dalam bidang Rural and Regional Development Planning penulis peroleh setelah mengikuti studi post graduate di Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand melalui beasiswa dari Pemerintah Austria; (1994). Pada tahun 1998 penulis memperoleh beasiswa dari NZODA (New Zealand Overseas Development Assistance) untuk melanjutkan pendidikan S3 di Massey University, Palmerston North, New Zealand. PhD dalam bidang Development Studies diperolehnya tahun 2002.

Selain menulis, Edi Suharto juga dipercaya oleh Negara untuk menduduki beberapa posisi penting. Saat ini tengah membaktikan diri sebagai Direktur Jenderal Rehabilitasi Sosial, Kementerian Sosial RI (2017 sd. sekarang). Sebelumnya pernah menjabat sebagai Kepala Badan Pendidikan, Penelitian dan Penyuluhan Sosial (Badiklitpensos) Kementerian Sosial RI, Direktur Rehabilitasi Sosial Anak Kementerian Sosial RI, dan Direktur Jaminan Sosial-Kementerian Sosial; Ketua Program Pasca Sarjana Spesialis Pekerjaan Sosial di Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung (2005-2008) dan Wakil Ketua I Bidang Akademik di STKS (2008-2011).

Ketua Program Pasca Sarjana Spesialis Pekerjaan Sosial (2005-2008) di Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung dan Wakil Ketua I Bidang Akademik (2008-2011) di STKS. Direktur Jenderal Rehabilitasi Sosial, Kementerian Sosial RI (2017 sd. Sekarang).

Penulis aktif mengajar pada beberapa perguruan tinggi, diantaranya di STKS Bandung, Universitas Pasundan Bandung, Universitas Langlangbuana Bandung, Program Magister Profesional Pengembangan Masyarakat, Institut Pertanian Bogor, serta Program Pascasarjana *Interdisciplinary Islamic Studies*, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Selain menjabat sebagai Ketua Lembaga Studi Pembangunan (LSP) STKS Bandung sejak tahun 2002, suami dari Oom

Komariah AKS ini sejak tahun 2005 memegang jabatan sebagai Direktur Program Pascasarjana Spesialis Pekerjaan Sosial (SP1) di STKS Bandung.

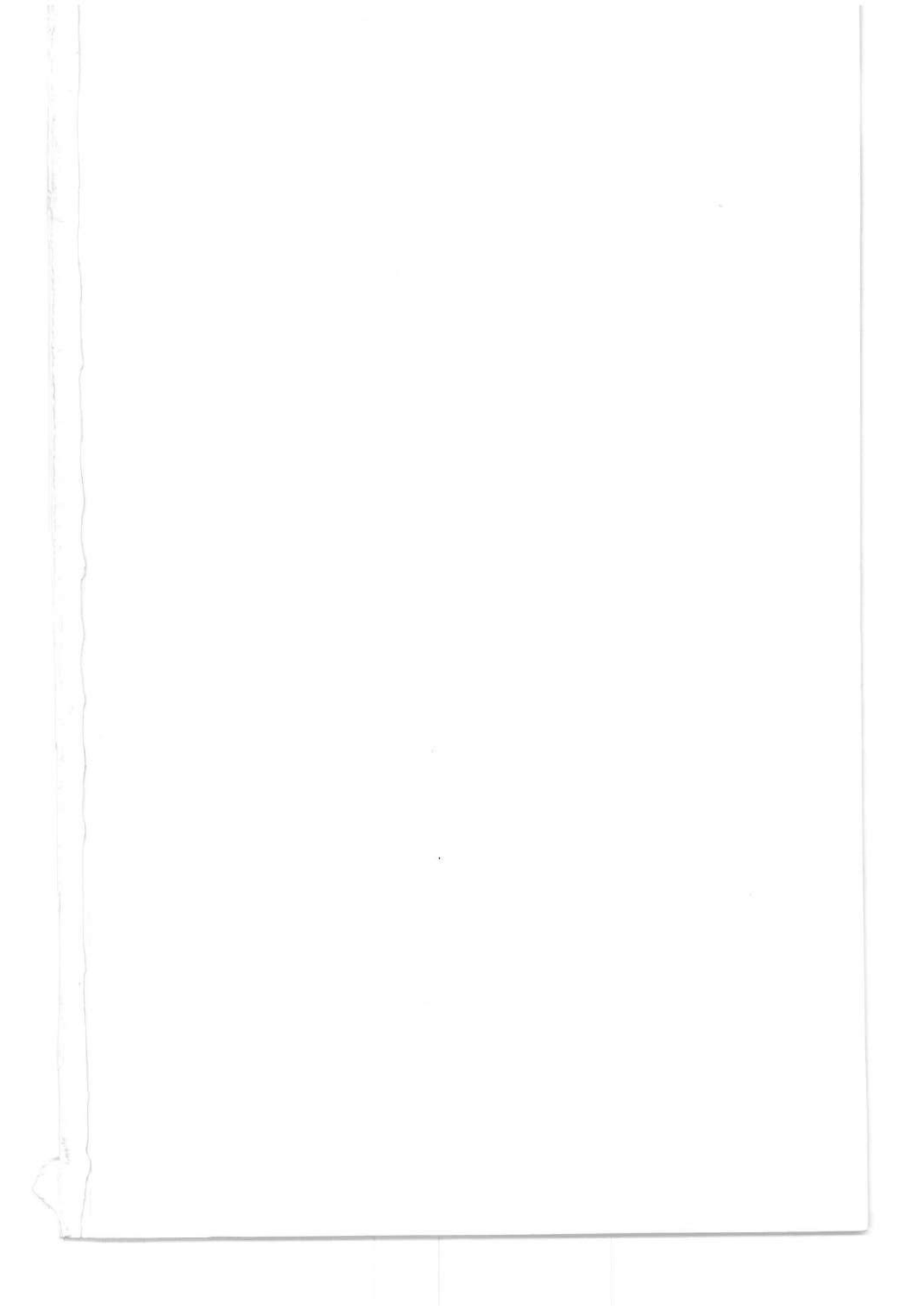
Spesialisasinya di bidang *Social Development and Social Policy* mengantarkan penulis menjadi Pemakalah dalam berbagai forum ilmiah baik di tingkat nasional maupun internasional. Pada tahun 2002-2003 penulis menjadi konsultan di ILO-IPEC (*International Labour Organization International Programme on the Elimination of Child Labour*). Pernah menjadi *International Policy Analyst* di *Centre for Policy Studies (CPS), Central European University*, Budapest, Hongaria dari tahun 2004 hingga 2005. Pernah menjadi Ahli Kebijakan Sosial (*Social Policy Expert*) yang dikontrak *Galway Development Service International (GDSI)* Irlandia untuk memimpin proyek *Strengthening Social Protection Systems in ASEAN (2005-2006)*.

Kegemaran ayah tiga anak ini dalam menulis membuat banyak karyanya tersebar di berbagai koran dan jurnal di dalam maupun luar negeri. Beberapa diantaranya: (1) *Social Protection Systems in ASEAN: Social Policy in A Comparative Analysis, International Journal of Social Development Issues*, Vol.31, No.1 (2009); (2) *Human Development and the Urban Informal Sector in Bandung, Indonesia: the Poverty Issue, New Zealand Journal of Asian Studies (NZJAS)*, Vol. 4, No. 2., 2002; dan (3) Restorative Justice dalam UU SPPA: Implikasinya bagi Pekerjaan Sosial, *Jurnal Litigasi*, Unpas Bandung, Vol.16, No.2, 2016.

Tulisan-tulisan ilmiahnya yang berbahasa Inggris juga telah dipublikasikan secara internasional dalam buku-buku berikut: (1) "Development of Social Welfare in Indonesia: the Rise of Conditional Cash Transfer, in Sara Hsu (ed), *Routledge Handbook of Sustainable Development in Asia*, NY: Routledge (2018); (2) "How Informal Enterprises Coped with The ASIAN Economic Crisis: The Case of Pedagang Kaki lima in Bandung, Indonesia" yang ia presentasikan dalam Konferensi internasional di Christchurch, New Zealand tahun 2001, telah diterbitkan dalam buku *Asian Futures, Asian Traditions*, editor Dr. Edwina Palmer, oleh penerbit Global Oriental, London (2005).

Adapun beberapa buku-buku yang telah ditulisnya antara lain: (1) *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial (1997)*; (2) *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial (2005)*, (3) *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta (2013, cetakan ke-empat); (4) *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta

(2012, cetakan ke-delapan); (5) *CSR dan ComDev*, Bandung: Alfabeta (2010); (6) *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*, Bandung: Alfabeta (2009); (7) *Pekerjaan Sosial di Dunia Industri: Memperkuat CSR*, Bandung: Refika Aditama (2007); (8) *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika Aditama (2006); dan *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Bandung: Lembaga Studi Pembangunan (1997).



KEBIJAKAN SOSIAL

Salah satu perubahan di sektor publik yang kini terjadi secara besar-
desaran adalah dalam bidang kebijakan sosial. Menguatnya
liberalisasi ekonomi, demokrasi dan masyarakat madani
(civil society), telah mengubah sektor publik dalam banyak

SEBAGAI KEBIJAKAN PUBLIK

Paradigma dan pendekatan dalam perumusan kebijakan publik juga
mengalami perubahan yang sangat drastis. Peran pemerintah yang
tadinya dipandang sebagai aktor paling dominan dalam formulasi dan implementasi
kebijakan publik terus mengalami penyesuaian, kalau bukan pemberangusan.

Pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial memiliki peran sentral dalam
mewujudkan 'negara kesejahteraan' (*welfare state*) sesuai amanat konstitusi. Memperkuat
sistem negara kesejahteraan di Indonesia bukanlah mimpi. Melainkan, sebuah misi sekaligus
keniscayaan yang bukan saja bisa, melainkan harus, diwujudkan oleh semua anak bangsa.

Buku ini merupakan bacaan langka dalam khazanah kebijakan publik di Indonesia. Para
penentu kebijakan, dosen, mahasiswa maupun pemerhati pembangunan bisa mengambil
manfaat dari buku ini, baik sebagai referensi maupun pedoman dalam membuat agenda
strategis kebijakan publik, maupun program-program pelayanan sosial yang lebih
operasional.

Buku Sdr. Edi Suharto, Ph.D. ini membahas tentang kebijakan sosial secara mendalam. Buku yang
membahas tentang kebijakan sosial masih sangat langka di Indonesia. Dengan terbitnya buku ini akan
menambah kepustakaan tentang kebijakan sosial sehingga lebih membantu para mahasiswa, khususnya
tingkat S-2 atau sederajat, untuk lebih mendalami pengetahuan tentang kebijakan sosial sebagai bagian dari
kebijakan publik.

Prof. Dr. Irawan Soehartono, MSW, Guru Besar Bidang/Ilmu Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik, Universitas Pasundan Bandung

Jelas, selain merupakan wujud komitmen keberpihakan kepada kaum lemah, buku ini menjelaskan
instrumen-instrumen yang dapat digunakan untuk mewujudkan idealisme kesejahteraan yang
berkeadilan. Buku ini perlu disambut baik karena akan menjadi acuan bagi kuliah Kebijakan Publik
maupun Kebijakan Sosial, baik dalam lingkup Ilmu Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial, maupun
Ilmu Sosial lainnya.

Prof. Dr. Bambang Shergi Laksono, M.Sc, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas
Indonesia

Dr. Suharto's new book on social policy is an important contribution to the growing social welfare/social work
literature in Indonesia. Finally, social work has a current text based on Indonesian experience, history and
policy. Faculty and students of social welfare will greatly appreciate this informative volume. I cannot wait to
add this to the syllabus of courses I teach. Dr. Suharto's book should also be essential reading for a wide group of
human service professionals, government workers, volunteers, and people interested in the social policies of
this country. Dr. Suharto's book presents frameworks for advancing discussion on social welfare and for
advocating policy change.

Prof. Martha Haffey, Ph.D, Director, Building Professional Social Work in Developing Countries, New York,
USA; Visiting Professor STISIP Widuri, Jakarta

KEBIJAKAN PUBLIK • PT

ISBN 979-8433-52-8



9 789798 433528

HARGA P. JAWA • RP 85.000

Penerbit **ALFABETA**

Jl. Gegerkalong Hilir Kota Bandung
Telp. 022-2008822 Faks. 022-2020373
Mobile/Message: 081 1213 9484
Email: alfabetabdg@yahoo.co.id
Website: www.cvalfabetabeta.com

ISBN: 978-979-8433-52-8

GS-15

17003 300