



Gede Wirata

KEBIJAKAN SOSIAL

KEBIJAKAN PEMERINTAH UNTUK
PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT
DAN PENGENTASAN KEMISKINAN



pena persada

KEBIJAKAN SOSIAL

**KEBIJAKAN PEMERINTAH UNTUK PENINGKATAN
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DAN
PENGENTASAN KEMISKINAN**

GEDE WIRATA



pena persada

PENERBIT CV. PENA PERSADA

KEBIJAKAN SOSIAL

KEBIJAKAN PEMERINTAH UNTUK PENINGKATAN
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DAN
PENGENTASAN KEMISKINAN

Penulis:

Gede Wirata

ISBN: 978-623-455-281-2

Design Cover:

Retnani Nur Brilliant

Layout:

Nofendy Ardyanto

Penerbit CV. Pena Persada

Redaksi :

Jl. Gerilya No. 292 Purwokerto Selatan, Kab. Banyumas
Jawa Tengah

Email: penerbit.penapersada@gmail.com

Website: penapersada.com Phone: (0281) 7771388

Anggota IKAPI : 178/JTE/2019

All right reserved

Cetakan pertama: Juli 2022

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin penerbit

KATA PENGANTAR

Setiap masyarakat mempunyai kriterianya sendiri tentang kesejahteraan. Oleh karena itu, pertanyaan tentang jenis kesejahteraan dapat dijawab dengan kembali melihat pada misi bangsa yang dituliskan dalam Undang-Undang Dasar. Tujuan pokok kebijakan sosial adalah memberikan kunci bagi keadilan nasional dan kemakmuran sosial. Kesejahteraan sosial sebagai lembaga yang memberikan pelayanan pertolongan guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan kesehatan, standar kehidupannya dan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial baik pribadi maupun kelompok dimana kebutuhan keluarga dan kebutuhan masyarakat terpenuhi.

Ada dua isu utama menyangkut kebijakan sosial dalam konteks negara-negara berkembang: pembangunan sosial dan keadilan sosial. Pembangunan sosial terdiri dari pendidikan, kesehatan, keamanan sosial, dan kebijakan perumahan. Keadilan sosial terdiri dari konflik, kompetensi yang rendah, ketertinggalan, dan tragedi. Kebijakan dibuat oleh pemerintah, tetapi pemberi layanan sosial adalah beragam, yang melibatkan pemerintah, pasar, sektor ketiga, keluarga dan individu. Agenda kebijakan sosial sebagai pembangunan sosial, dan dengan demikian ada empat pembahasan yang terkait: pendidikan, kesehatan, keamanan sosial, dan perumahan.

Pembangunan adalah melawan ketidaksetaraan dan ketidakadilan. Pemerintah negara berkembang berusaha keras untuk melibatkan semua anggota masyarakat dalam proses pembangunan karena pembangunan menjadi hak warga negara, seperti yang diamanatkan oleh para bapak pendiri bangsa. Tetapi ada sebagian orang yang selalu tertinggal, tanpa sengaja atau disengaja. Hal ini membuat mereka tetap di belakang, sedangkan yang lainnya bergerak maju. Keberhasilan pembangunan nasional tidak hanya terkait pengembangan wilayah, namun mampu mewujudkan prinsip keadilan sosial dan mengikutsertakan kelompok masyarakat miskin dan marjinal dalam proses pembangunan itu sendiri. Namun demikian, pertumbuhan penduduk yang cepat disertai perkembangan fisik yang tidak

terkendali menyebabkan beberapa kawasan mengalami penurunan kualitas hidupnya.

Program penanggulangan kemiskinan di Indonesia sudah dilaksanakan pemerintah semenjak orde lama tepatnya sejak tahun 1960-an melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Berdasarkan TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, pola pembangunan pada masa itu lebih ditunjukkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata. Pembangunan pada saat itu berorientasi pada peningkatan pendapatan nasional yang membentuk kemakmuran rakyat Indonesia. Kemakmuran di wujudkan melalui berbagai kebijakan yang akan meningkatkan pendapatan secara mandiri. Bidang pendidikan, perumahan, dan kesehatan, mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Kemudian dilanjutkan kebijakan untuk peningkatan pendapatan nasional dan keluarga. Program peningkatan kualitas penduduk secara lengkap tertuang dalam dokumen Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede, Tahun 1961- 1969). Kebijakan pemerintah pada masa itu terlihat jelas bahwa peningkatan kualitas masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan merupakan tujuan utama pembangunan. Namun pada pelaksanaannya, pembangunan terhenti akibat krisis politik pada masa tahun 1965. Krisis politik pada saat itu justru menambah jumlah masyarakat miskin. Kegagalan dalam penanggulangan kemiskinan ini bukan semata-mata kesalahan dari pemerintah. Akan tetapi dikarenakan kondisi pada saat itu yang tidak menguntungkan untuk pembangunan. Kecenderungan dunia pada saat itu adalah pada politik, dan politik jarang bermakna membangun karena intinya adalah *power struggle*.

Pada era orde baru ini berdasarkan sasarannya pembangunan pemerintah dibagi menjadi 3 (tiga) periode:

1. **Periode 1974-1988.** Rencana pembangunan lima tahun (Repelita) yang dijalankan pemerintah, khususnya Repelita I-IV di tempuh melalui program sektoral dan regional. Program sektoral

merupakan program yang berorientasi pada peningkatan produksi dan pembangunan sarana dan prasarana yang menunjang pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) seperti sandang, pangan, kesehatan. Sedangkan program regional untuk pengembangan potensi dan kemampuan sumber daya manusia khususnya daerah.

2. **Periode 1988-1998.** Selanjutnya periode 1988-1998, yaitu pada Repelita V-VI pemerintah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan dengan strategi khusus menuntaskan masalah kesenjangan sosial-ekonomi. Jalur pembangunan ditempuh secara khusus dan mensinergikan program sektoral dan regional yang ada dalam koordinasi Inpres Nomor 3 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang akhirnya diwujudkan melalui program IDT (Inpres Desa Tertinggal) dan beberapa program lainnya. Pada dasarnya pada periode ini program yang dilaksanakan adalah meningkatkan program-program yang telah dilaksanakan sebelumnya.
3. **Periode 1998-2007.** Program yang dilaksanakan pada masa ini adalah program-program penanggulangan kemiskinan pada saat krisis dan pasca krisis ekonomi tahun 1997/1998. Krisis ekonomi mengakibatkan bertambahnya jumlah penduduk miskin.

Pemerintah mengganti dan mengembangkan kebijakan penanggulangan kemiskinan sesuai dengan era masa jabatan presiden. Secara ringkas jika disebutkan macam kebijakan yang diambil sesuai era presiden menjabat adalah sebagai berikut:

1. Era Presiden Habibie: Jaring Pengaman Sosial; Program Penanggulangan Kemiskinan & Perkotaan; Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal; Program Pengembangan Kecamatan;
2. Era Presiden Gusdur: Jaring Pengaman Sosial; Kredit Ketahanan Pangan-Program Penanggulangan Kemiskinan & Perkotaan;

3. Era Presiden Megawati: Pembentukan Komite Penganggulangan Kemiskinan; Program Penganggulangan Kemiskinan di Perkotaan.
4. Era Presiden SBY: Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan; Bantuan Langsung Tunai; Program Pengembangan Kecamatan; Program Penganggulangan Kemiskinan di Perkotaan; Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat. Selain program-program di atas telah dibuat juga Strategi Nasional Penganggulangan Kemiskinan (SNPK) yang kemudian diintegrasikan menjadi Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2004-2009 yang kemudian dilanjutkan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014 sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010.

Program kemiskinan yang saat ini dilakukan baik yang berasal dari pemerintah maupun non pemerintah umumnya hanya sementara, artinya program tersebut akan berjalan selama masih ada anggaran (dana), setelah dana habis maka selesai pula kegiatan program. Dengan kata lain bahwa program-program kemiskinan yang selama ini dilaksanakan berdasarkan pada pendekatan proyek dan bukan pendekatan program. Tidak heran jika program pengentasan kemiskinan tidak berkelanjutan, akhirnya angka kemiskinan secara absolut di Indonesia tetap saja tinggi. Tampaknya dalam merumuskan sebuah kebijakan maupun program yang bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia perlu dilakukan beberapa tahapan kegiatan

Pada Masa Kepemimpinan Presiden Joko Widodo, penanggulangan kemiskinan yang komprehensif memerlukan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia usaha (sektor swasta) dan masyarakat merupakan pihak-pihak yang memiliki tanggung jawab sama terhadap penanggulangan kemiskinan. Pemerintah telah melaksanakan penanggulangan kemiskinan melalui berbagai program dalam upaya pemenuhan kebutuhan dasar warga negara secara layak, meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi

masyarakat miskin, penguatan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat serta melaksanakan percepatan pembangunan daerah tertinggal dalam upaya mencapai masyarakat Indonesia yang sejahtera, demokratis dan berkeadilan. pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Dalam Peraturan Presiden ini disebutkan bahwa untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan, pemerintah menetapkan program perlindungan social yang meliputi: (a) Program Simpanan Keluarga Sejahtera; (b) Program Indonesia Pintar; (c) Program Indonesia Sehat.

Denpasar, Juli 2022

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Pengertian Kebijakan Sosial	1
B. Kebijakan Publik	10
1. Pengertian Kebijakan Publik	10
2. Proses Kebijakan Publik	13
3. Analisis Kebijakan Publik	16
C. Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik	19
BAB II TEORI DAN KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN.....	29
A. Teori Negara Kesejahteraan	29
B. Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>).....	35
C. Beberapa Ciri dan Model Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>)	39
D. Landasan Filosofis-Politik Negara Kesejahteraan	43
BAB III KEBIJAKAN SOSIAL DITINJAU DARI TEORI SOSIOLOGI	52
A. Kebijakan Sosial dan Teori Sosiologi.....	52
B. Makna Kebijakan Sosial	57
C. Kebijakan Sosial dalam Perspektif Sosiologi.....	69
D. Model Kebijakan Sosial	81
BAB IV KEBIJAKAN SOSIAL, SUATU TINJAUAN TEORITIS....	84
A. Tujuan Kebijakan Sosial	84
B. Fungsi Kebijakan Sosial	86
C. Bidang Kebijakan Sosial	89
BAB V POLITIK KEBIJAKAN SOSIAL	95
A. Kebijakan adalah Keputusan.....	95
B. Keputusan Pemerintah sebagai Ideologi	99
C. Demokrasi-Sosial	106
D. Model Politik Neo Liberal Kebijakan Sosial.....	111
E. Model Politik Kebijakan Sosial	119
F. Mengembangkan Model Politik Kebijakan Sosial Bangsa-Bangsa.....	125

BAB VI KEBIJAKAN SOSIAL DALAM KAITANNYA DENGAN KESEJAHTERAAN SOSIAL, PELAYANAN SOSIAL DAN PEKERJAAN SOSIAL	133
A. Kesejahteraan Sosial.....	133
1. Pengertian Kesejahteraan Sosial	133
2. Tujuan Penyelenggara Kesejahteraan Sosial.....	134
3. Fungsi-Fungsi Kesejahteraan Sosial	135
4. Fokus Usaha Kesejahteraan Sosial	136
B. Pelayanan Sosial	137
1. Pengertian Pelayanan Sosial	137
2. Bidang-bidang Pelayanan Sosial	138
3. Jenis Dan Cakupan Pelayanan Sosial.....	139
4. Pelayanan Sosial Personal (<i>Personal Social Service</i>) .	146
C. Pekerjaan Sosial	147
1. Latar Belakang Pekerja Sosial	147
2. Tujuan Pekerjaan Sosial	148
3. Keberfungsian Sosial.....	149
4. Metode Pekerjaan Sosial	150
5. Fungsi dan Tugas Pekerjaan Sosial	154
BAB VII KEBIJAKAN SOSIAL SEBAGAI PEMBANGUNAN SOSIAL	156
A. Kebijakan Pendidikan.....	156
B. Kebijakan Kesehatan (Sosial).....	173
C. Kebijakan Perumahan.....	180
D. Kebijakan Keamanan Sosial.....	186
BAB VIII PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM KEBIJAKAN SOSIAL	190
A. Permasalahan yang Dihadapi.....	190
B. Ketimpangan Ekonomi dan Keadilan Sosial Bagi Segenap Bangsa Indonesia	193
C. Membangun Negara Kesejahteraan di Indonesia.....	195
D. Mendorong Reformasi Kebijakan Sosial yang Desentralistis dan Pemberdayaan Masyarakat.....	197

E. Penanggulangan Kemiskinan melalui Partisipasi Masyarakat Berbasis Lokal Genius di Provinsi Bali.....	204
F. Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Bali melalui Pusat Kesejahteraan Sosial (Puskesmas).....	210
BAB IX KEBIJAKAN SOSIAL SEBAGAI KEADILAN SOSIAL ..	222
A. Konflik	222
B. Kompetensi Masyarakat yang Rendah	240
C. Tragedi	253
BAB X PEMBANGUNAN INKLUSIF SEBAGAI UPAYA MEREDUKSI SOCIAL EXCLUSION DI PERKOTAAN: KASUS KELOMPOK MARJINAL, PKL DAN MASYARAKAT MISKIN	255
A. Pembangunan Inklusif untuk Mereduksi <i>Social Exclusion</i>	255
B. Eksklusi Sosial sebagai Ekses Pembangunan di Wilayah Kota	258
C. Pendekatan Pembangunan Inklusif	261
BAB XI KEBIJAKAN SOSIAL DALAM MENANGGULANGI MASALAH KEMISKINAN.....	270
A. Altruisme, Solidaritas, dan Kebijakan Sosial	270
1. Pengertian Altruisme	270
2. Altruisme, Kekerabatan Dan Timbal-Balik.....	275
3. Syarat-Syarat Tindakan Altruistik	280
4. Altruisme Sebagai Dasar Solidaritas	283
5. Altruisme Sebagai Fondasi Kebijakan Sosial	284
B. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan.....	288
1. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan pada Masa Orde Lama.....	288
2. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan pada Masa Orde Baru	289
3. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan pada Masa Reformasi sebelum Era Kepemimpinan Presiden Joko Widodo.....	297
4. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan pada Masa Kepemimpinan Presiden Joko Widodo	299

C. Kebijakan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial dalam Perspektif Negara Kesejahteraan.....	305
D. Program Bantuan Sosial dari Pemerintah Indonesia di Masa Pandemi COVID-19	310
DAFTAR PUSTAKA.....	317

KEBIJAKAN SOSIAL

**KEBIJAKAN PEMERINTAH UNTUK PENINGKATAN
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DAN
PENGENTASAN KEMISKINAN**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pengertian Kebijakan Sosial

Kebijakan sosial terdiri dari dua kata yang memiliki banyak makna, yakni kata 'kebijakan' dan kata 'sosial'. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Secara umum kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menunjukkan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak penjelasan dengan batasan-batasan atau pengertian mengenai kebijakan.

Kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu (Budiharjo, 1992: 12). Kebijakan menurut David Easton ialah keputusan yang diambil oleh pemerintah atau pemimpin kelompok/organisasi sebagai kekuasaan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat atau anggota kelompoknya secara keseluruhan (Abidin, 2004: 20). Sedangkan menurut Lasswell dan Kaplan (2004) kebijakan adalah alat untuk mengapai tujuan dimana kebijakan adalah program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek.

Henz Eulau dan Kenneth Previt merumuskan kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang yang melaksanakan kebijakan yang telah dibuat (Nogi S dan Tangkilisan, 2003: 3). Menurut Muhadjir kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni; (1) tingkat hidup masyarakat meningkat, (2) terjadi keadilan: *By the law, social justice*, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3) diberikan

peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan (4) terjaminnya pengembangan berkelanjutan (Muhadjir, 2000: 15).

Selanjutnya Monahan dan Hengst seperti yang dikutip oleh Syafaruddin (2008: 25) bahwa kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dalam bahasa Yunani, yaitu "Polis" yang artinya kota (*city*). Pendapat ini menjelaskan kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa kebijakan merupakan petunjuk dan batasan secara umum yang menjadi arah dari tindakan yang dilakukan dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan pelaksana kebijakan karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah organisasi serta mengambil keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan disepakati bersama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang terjadi.

Sementara itu menurut Wehrich dan Koontz (1993: 123) kebijakan adalah alat membersihkan hati atau harapan yang mendorong, inisiatif tetap dalam keterbatasan. Kebebasan tergantung pada kebijakan dan sebaliknya akan merefleksikan posisi dan kekuasaan dalam organisasi. Kebijakan juga adalah rencana, kebijakan itu sebagai pernyataan atau pemahaman atau pengertian yang mengarahkan pikiran dalam membuat keputusan. Tidak semua kebijakan merupakan pernyataan, tetapi sering diimplikasikan dari tindakan menejer (Priatna, 2008: 15). Sementara Koontz, *et.al*, (1992: 144) mengatakan bahwa kebijakan adalah sebagai tuntunan dalam berfikir untuk mengambil keputusan, keputusan tersebut diambil dalam batas-batas. Keputusan memerlukan tindakan tetapi dimaksudkan untuk menuntut manager dalam memutuskan komitmen.

Berarti kebijakan berdasarkan pendapat ini adalah sebagai pedoman untuk menuntun manager dalam membuat keputusan komitmen. Untuk itu kebijakan yang dibuat dapat meliputi ruang lingkup yang sempit maupun luas. Oleh karena itu Frederick, *et.al*, (1998: 11) berpendapat bahwa kebijakan pada tingkat publik ditujukan kepada tindakan yang diambil pemerintah untuk mempromosikan perhatian umum (masyarakat) banyak kebijakan publik (umum) mulai dari pajak, pertahanan nasional sampai perlindungan lingkungan mempengaruhi bisnis secara langsung. Kebijakan publik dan program ini membuat perbedaan antara keuntungan dan kegagalan.

Lebih lanjut Muhadjir mengatakan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi dua yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif adalah keputusan yang dapat diambil berupa memilih alternatif yang dianggap benar untuk mengatasi masalah. Tindak lanjut dari kebijakan substantif adalah kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan yang berupa upaya-upaya yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijakan substantif (Muhadjir, 2003: 90).

Dalam konteks kehidupan suatu negara, Kebijakan harus ditetapkan oleh Pemerintah setelah melalui tahapan atau proses perumusan terlebih dulu. Hal ini dilakukan karena posisi Pemerintah sebagai 'orang tua' masyarakat, Pemerintah mempunyai kewajiban untuk menjamin hak asasi manusia setiap warga negaranya termasuk terpenuhinya kebutuhan dasar mereka. Di samping itu, Pemerintah diberi kewenangan formal atau legalitas hukum untuk menetapkan kebijakan yang dalam pelaksanaannya harus menggunakan sumber daya publik.

Secara empiris kebijakan berupa undang-undang, petunjuk, dan program, dalam sebuah Negara kebijakan dianggap sebagai rangkaian tindakan yang dikembangkan oleh badan atau pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku untuk memecahkan masalah tertentu.

Dengan demikian berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dari dasar pada masalah yang menjadi rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak, pernyataan cita-cita, prinsip, atau maksud dalam memecahkan masalah sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan. Dengan kata lain sebagai pedoman untuk bertindak bagi pengambilan keputusan.

Seperti halnya kata kebijakan, kata sosial pun memiliki beragam pengertian. Conyers (1992) mengelompokkan kata sosial ke dalam (lima) pengertian:

1. Pengertian umum dalam kehidupan sehari-hari yang berhubungan dengan kegiatan yang bersifat hiburan atau sesuatu yang menyenangkan. Misalnya, kegiatan olah raga, rekreasi, bercakap-cakap dengan teman, jalan-jalan, sering disebut sebagai kegiatan sosial;
2. Lawan kata individual. Kata sosial memiliki pengertian sebagai sekelompok orang (*group*), atau sekelompok kolektifitas, seperti masyarakat (*society*), warga atau komunitas (*community*). Dalam konteks ini, istilah sosial juga mencakup pengertian publik atau kemaslahatan umum. Oleh karena itu orang sering mendefinisikan kebijakan sosial dalam kaitannya dengan kepentingan publik atau kepentingan masyarakat luas (Hill, 1996);
3. Lawan kata ekonomi. Kata sosial berkonotasi dengan aktivitas-aktivitas masyarakat atau organisasi yang bersifat sukarela atau swadaya, yang tidak berorientasi mencari keuntungan finansial. Organisasi sosial, seperti Karang Taruna, PKK adalah organisasi yang menyelenggarakan berbagai kegiatan yang tidak mencari keuntungan yang berupa uang. Ini berbeda dengan organisasi ekonomi, seperti perusahaan, Perseroan Terbatas (PT), atau Bank yang tentunya kegiatan-kegiatannya bertujuan untuk mencari keuntungan ekonomi.

4. Melibatkan manusia sebagai lawan dari pengertian benda atau binatang. Pembangunan sosial dapat dijelaskan sebagai pembangunan kualitas manusia yang berbeda dengan pembangunan fisik atau infrastruktur, seperti pembangunan gedung, jalan, jembatan.
5. Berkaitan dengan hak asasi manusia baik sebagai individu maupun anggota masyarakat. Misalnya, selain setiap orang memiliki hak asasi (*human right*), seperti hak hidup dan menyatakan pendapat secara bebas, juga memiliki haksosial (*social right*), seperti kesamaan hak dalam memperoleh pendidikan, pekerjaan, perumahan atau berpartisipasi dalam pembangunan.

Dalam kaitannya dengan kebijakan sosial, maka kata sosial dapat diartikan baik secara generik atau luas maupun spesifik secara generik, kata sosial menunjuk pada pengertian umum mengenai bidang-bidang atau sektor-sektor. pembangunan yang menyangkut aspek manusia dalam konteks masyarakat atau kolektifitas. Istilah sosial dalam pengertian ini, mencakup antara lain bidang pendidikan, kesehatan, politik, hukum, budaya, atau pertanian. Dalam arti spesifik atau sempit, kata sosial menyangkut sektor kesejahteraan sosial sebagai suatu bidang atau bagian dari pembangunan sosial atau kesejahteraan rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, terutama mereka yang dikategorikan sebagai kelompok yang tidak beruntung (*disadvantaged group*) dan kelompok rentan (*vulnerable group*). Kata sosial disini menyangkut program-program dan pelayanan-pelayanan sosial untuk mengatasi masalah-masalah sosial, seperti kemiskinan, ketelantaran, ketidakberfungsian fisik dan psikis, tuna sosial dan tuna susila, kenakalan remaja.

Istilah kebijakan sosial diartikan sebagai kebijakan yang menyangkut aspek sosial dalam pengertian spesifik, yakni yang menyangkut bidang kesejahteraan sosial. Pengertian kebijakan sosial seperti ini selaras dengan pengertian perencanaan sosial sebagaimana dikemukakan oleh Conyers (1992). Menurut

Conyers, perencanaan sosial adalah perencanaan perundang-undangan tentang pelayanan kesejahteraan sosial yang pertama kali muncul di Eropa Barat dan Amerika Utara. Sehingga meskipun pengertian perencanaan sosial diintegrasikan secara meluas, dimasyarakat Barat berkembang anggapan bahwa perencanaan sosial senantiasa berkaitan erat dengan perencanaan kesejahteraan sosial (Conyers, 1992).

Beberapa ahli seperti Marshall, Rein, Huttman, Magill, Spicker dan Hill juga mengartikan kebijakan sosial dalam kaitannya dengan kebijakan kesejahteraan sosial. Kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik (*public policy*). Kebijakan publik meliputi semua kebijakan yang berasal dari pemerintah, seperti kebijakan ekonomi, transportasi, komunikasi, pertahanan keamanan (militer), serta fasilitas-fasilitas umum lainnya (air bersih, listrik). Kebijakan sosial merupakan suatu tipe kebijakan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial (Magill, 1986).

Kebijakan sosial adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan (Marshall, 1965)

Kebijakan sosial adalah perencanaan untuk mengatasi biaya-biaya sosial, peningkatan pemerataan, dan pendistribusian pelayanan dan bantuan sosial. Kebijakan sosial merupakan strategi-strategi, tindakan-tindakan, atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial (Huttman, 1981).

Kebijakan sosial adalah kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan (*wellare*), baik dalam arti luas, yang menyangkut kualitas hidup manusia, maupun dalam arti sempit, yang menunjuk pada beberapa jenis pemberian pelayanan kolektif tertentu guna melindungi kesejahteraan rakyat (Spicker, 1995).

Kebijakan sosial adalah studi mengenai peranan negara dalam kaitannya dengan kesejahteraan warganya (Hill, 1996). Pengertian dari kata sosial, menunjuk pada manfaat-manfaat atau bantuan-bantuan kesejahteraan sosial (*social welfare benefits*).

Manfaat dan bantuan kesejahteraan sosial yang tercakup dalam pengertian ini antara lain meliputi; perlindungan sosial (*social protection*) bagi kelompok-kelompok rentan dan tidak beruntung/jaminan sosial (*social security*) baik yang berbentuk bantuan sosial (*social assistance*) maupun asuransi sosial (*social insurance*)/program pemeliharaan penghasilan/pelayanan kesehatan/ rehabilitasi sosial para penderita cacat, eks narapidana, wanita atau pria tuna susila atau eks penderita penyakit kronis/perawatan kesehatan mental/pendidikan dan pelatihan bagi penganggur/pelayanan bagi manusia yang berusia lanjut/perawatan dan perlindungan anak/konseling perkawinan dan keluarga/serta pelayanan rekreasi dan pengisian waktu luang.

Istilah kebijakan sosial dapat diartikan sebagai kebijakan yang menyangkut aspek sosial dalam pengertian spesifik, yakni yang menyangkut bidang kesejahteraan sosial. Pengertian kebijakan sosial ini selaras dengan pengertian perencanaan sosial sebagaimana yang dikemukakan oleh Conyers (1992), bahwa perencanaan sosial adalah perencanaan perundang-undangan tentang pelayanan kesejahteraan sosial yang pertama kali muncul di Eropa Barat dan Amerika Utara. Pengertian perencanaan sosial diintegrasikan secara meluas, di masyarakat Barat berkembang anggapan bahwa perencanaan sosial senantiasa berkaitan erat dengan perencanaan kesejahteraan sosial (Conyers, 1992).

Beberapa ahli seperti Marshall, Rein, Hutman, Magill, Spicker dan Hill (Suharto, 2005: 10) juga mengartikan kebijakan sosial dalam kaitannya dengan kebijakan kesejahteraan sosial. Kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik (*public policy*). Kebijakan publik meliputi semua kebijakan yang berasal dari pemerintah, seperti kebijakan ekonomi, transportasi, komunikasi, pertahanan keamanan (militer) serta fasilitas umum lainnya (air bersih, listrik). Kebijakan sosial merupakan suatu tipe kebijakan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial (Magill, 1986), kemudian beberapa pendapat lain mengenai kebijakan sosial:

1. Kebijakan sosial adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan (Marshall, 1986)
2. Kebijakan sosial adalah perencanaan untuk mengatasi biaya sosial, peningkatan pemerataan, dan pendistribusian pelayanan dan bantuan sosial (Rein, 1970).
3. Kebijakan sosial adalah strategi tindakan-tindakan, atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial (Huttman, 1981)
4. Kebijakan sosial adalah kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan (*welfare*), baik dalam yang luas, yang menyangkut kualitas hidup manusia, maupun dalam arti sempit, yang merujuk pada beberapa jenis pemberian pelayanan koleksi tertentu kaitannya koleksi tertentu guna melindungi kesejahteraan rakyat (Spicker, 1995)
5. Kebijakan sosial adalah studi mengenai peranan negara dalam kaitannya dengan kesejahteraan rakyat (Hill. 1996)

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, maka kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik yang bertujuan untuk menangani permasalahan sosial dan dalam pemenuhan kebutuhan sosial bagi masyarakat.

Huttman (1981), dan Gilbert dan Specht (1986) melihat kebijakan sosial dari tiga sudut pandang, yakni kebijakan sosial sebagai proses (*process*), sebagai produk (*product*), dan sebagai kinerja atau capaian (*performance*). Sebagai suatu proses, kebijakan sosial menunjuk pada tahapan perumusan kebijakan dalam kaitannya dengan variabel-variabel sosio-politik dan teknik metodologis. Kebijakan sosial merupakan suatu tahapan untuk membuat sebuah rencana tindak (*plan of action*) yang dimulai dari pengidentifikasian kebutuhan (*assessing need*), penetapan alternatif-alternatif tindakan, penyeleksian strategi-strategi kebijakan, sampai pada evaluasi terhadap pengimplementasian kebijakan. Magill (1986) memberi istilah terhadap makna kebijakan sebagai proses ini sebagai

pengembangan kebijakan (*policy development*) yang maknanya menunjuk pada proses perumusan kebijakan (*policy formulation*).

Sebagai suatu produk, kebijakan sosial adalah hasil dari proses perumusan kebijakan atau perencanaan sosial. Dalam pengertian ini kebijakan sosial mencakup segala bentuk peraturan, perundang-undangan atau proposal program yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan berbagai kegiatan atau proyek. Dimensi kedua dari kebijakan ini melihat kebijakan sosial sebagai rumusan strategi (*formulated strategy*), atau merujuk pada pendapat Kahn (1973), sebagai suatu rencana induk (*standing plan*). Perlu dijelaskan di sini bahwa peraturan atau perundang-undangan adalah sebuah kebijakan namun tidak semua kebijakan adalah peraturan atau perundang-undangan, tetapi dapat pula berbentuk naskah kebijakan atau *policy paper*, atau dalam tradisi negara-negara barat biasanya dikenal dengan nama *white paper* dan *green paper*.

Sebagai suatu kinerja (*performance*), kebijakan sosial merupakan deskripsi atau evaluasi terhadap hasil-hasil pengimplementasian produk kebijakan sosial atau pencapaian tujuan suatu rencana pembangunan. Kebijakan sosial dalam pengertian ini menyangkut kegiatan analisis untuk melihat dampak atau pengaruh yang terjadi pada masyarakat, baik yang bersifat positif maupun negatif, sebagai akibat dari diterapkannya suatu peraturan, perundang-undangan, atau suatu program. Secara khusus, dimensi ketiga kebijakan sosial ini seringkali diistilahkan dengan analisis kebijakan sosial (*social policy analysis*).

Di negara-negara barat, kebijakan sosial sebagian besar menjadi tanggung jawab pemerintah. Ini dikarenakan sebagian besar dana untuk kebijakan sosial dihimpun dari masyarakat (publik) melalui pajak. Di negara-negara Skandinavia seperti Denmark, Swedia dan Norwegia serta di negara-negara Eropa Barat seperti Belanda, Jerman, Inggris, dan Prancis, pelayanan-pelayanan sosial menjadi bagian integral dari sistem negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berfungsi dalam memenuhi kebutuhan dasar di bidang sosial dan medis untuk

segalakelempok usia (anak-anak, remaja, lanjut usia) dan status sosial ekonomi (orangkaya maupun orang miskin).

Terjadinya pergeseran paradigma dalam ketatanegaraan dan kebijakan publik dari *government* (pemerintahan) ke *governance* (tata kelola), kebijakan sosial dipandang bukan lagi sebagai dominasi pemerintah. Makna publik juga bergeser dari "penguasa orang banyak" yang diidentikkan dengan pemerintah, ke "bagi kepentingan orang banyak" yang diidentikkan dengan istilah stakeholder atau pemangku kepentingan. Para analis kebijakan dan kelompok pemikir yang independent kemudian muncul sebagai profesi baru yang banyak berperan mengkritisi beroperasinya kebijakan sosial dan kemudian mengajukan saran-saran perbaikan demi terwujudnya *good governance* sejalan dengan menguatnya semangat demokratisasi, *civil society* dan transparansi.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Thomas Dye dalam *Understanding Public Policy* (1987:17) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sedangkan menurut Chiff J.O Udaji dalam Wahab (2012:5) kebijakan publik atau kebijakan negara sebagai *An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large* (Suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar masyarakat). Pendapat kedua ahli tersebut di atas, kebijakan publik merupakan sesuatu yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik.

Selanjutnya Lasswell dan Kaplan (2004: 18) mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai *a projected program of goals, values and practices* (Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah) dan juga mengemukakan bahwa kebijaksanaan publik sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Berdasarkan pendapat di atas maka dikatakan suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen yaitu:

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Implikasi dari pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh para ahli di atas adalah: *pertama*, bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan. *Kedua*, bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah. *Ketiga*, bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. *Keempat*, bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu. *Kelima*, bahwa kebijakan pemerintah selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Implikasi lain mengenai kebijakan publik yang dikemukakan oleh para pakar tersebut di atas bahwa setidaknya ada empat esensi yang terkandung dalam pengertian kebijakan publik yaitu, *pertama* kebijakan publik merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah. *Kedua*, kebijakan publik tidak hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan

dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. *Keempat*, kebijakan publik harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, kebijakan publik dapat menegaskan bahwa pemerintah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam apa yang oleh David Easton di sebut sebagai *authorities in apolitical system* yaitu penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau perannya.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka dapat dirumuskan makna kebijakan publik adalah:

- a. Segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh Pemerintah.
- b. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan perorangan atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrator publik.
- c. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang nilai manfaatnya harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Menurut Parker (2012: 36), dalam bukunya *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, berpendapat bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subyek atau krisis. Sedangkan menurut Anderson (2013: 5) dikatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga/ badan-badan Pemerintah dan Pejabat-pejabatnya.

Implikasi dari pendapat kedua ahli di atas adalah:

- a. Bahwa kebijakan itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau tindakan yang berorientasi pada maksud dan tujuan.
- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan Pemerintah/Pejabat pemerintah.
- c. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan Pemerintah.
- d. Bahwa kebijakan itu berdasarkan pada peraturan atau undang-undang yang bersifat memaksa.

Pakar lain Nakamura dan Smallwood (1980: 5-6) mengatakan bahwa kebijakan publik berarti serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana untuk mencapai tujuan tersebut. Namun dalam konteks kebijakan publik ini, seperti dirangkum Sunggono (2012:23-24) menyatakan, bahwa kedua ahli tersebut menyatakan sebagai semua pilihan atau tindakan dan melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan kebijakan, yaitu: (1) perumusan kebijakan; (2) pelaksanaan kebijakan; (3) penilaian kebijakan atau evaluasi.

Pandangan para ahli tersebut, menunjukkan bahwa makna kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan pemerintah guna melaksanakan suatu kegiatan yang diawali dari pembuatan atau perumusan, pelaksanaan dan penilaian atau evaluasi kebijakan. Mengacu pada pandangan dari beberapa pakar kebijakan publik, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan penataan reklame yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru merupakan langkah kebijakan publik dengan dasar hukum Peraturan Nomor 4 Tahun 2011 tentang pajak reklame.

2. Proses Kebijakan Publik

Menurut Dunn (1981: 35) proses kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Sedangkan Winarno (2012:35) mengemukakan bahwa proses

pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Proses-proses penyusunan kebijakan publik tersebut dibagi ke dalam beberapa tahapan. Tahapan-tahapan kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives / policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan.

Pemaparan tentang tahap kebijakan yang telah diuraikan di atas menunjukkan bahwa tahap kebijakan tersebut merupakan suatu proses yang saling terkait yang mempengaruhi satu sama lain. Tahap awal adalah penyusunan agenda, dalam tahap tersebut dilakukannya identifikasi persoalan (masalah) publik yang akan dibahas dalam tahap berikutnya, yaitu formulasi. Setelah diformulasikan, pada tahap adopsi akan dipilih alternatif yang baik agar dijadikan solusi bagi pemecahan masalah publik. Kebijakan yang telah diputuskan dan disahkan akan diimplementasikan untuk meraih tujuan awal yang ditentukan. Pada tahap akhir, evaluasi kebijakan. Pada penelitian ini merupakan tahap akhir dari tahap-tahap kebijakan di atas, penelitian ini akan menilai ketepatan, manfaat, dan efektivitas hasil kebijakan yang telah dicapai melalui implementasi dan kemudian dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan.

3. Analisis Kebijakan Publik

Dunn (1981:96) berpendapat analisis kebijakan merupakan: Suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan dalam analisa kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum, termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahkannya ke dalam sejumlah komponen tetapi juga perancangan dan sintesa alternatif-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan yang tercakup dapat direntangkan mulai penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi suatu program yang lengkap. Beberapa analisis kebijakan bersifat informal, meliputi tidak lebih proses berfikir yang keras dan cermat, sementara yang lainnya memerlukan pengumpulan data yang ekstensif dan penghitungan yang teliti dengan menggunakan proses matematis yang canggih.

Selain itu menurut Dunn (1981:97), analisis kebijakan: Analisis kebijakan merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan secara konseptual tidak termasuk mengumpulkan informasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, Patton dan Savicky (2006: 91) mengatakan: Analisis kebijakan adalah evaluasi sistematis yang berkenaan dengan fisibilitas teknis dan ekonomi serta viabilitas politis alternatif kebijakan, strategi implementasi kebijakan, dan adopsi kebijakan. Analisis kebijakan yang baik mengintegrasikan informasi kualitatif dan kuantitatif, mendekati permasalahan dari berbagai

perspektif, dengan menggunakan metode yang sesuai untuk menguji fisibilitas dari opsi yang ditawarkan.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut di atas, maka dapat dinyatakan dapat mengkaji sesuatu masalah public diperlukan teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan identifikasi masalah akan tepat dan akurat. Suatu kebijakan selalu mempunyai tujuan untuk memecahkan masalah publik. Analisis kebijakan harus dapat jelas, realistis dan terukur. Analisis memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif. Hal-hal yang sifat ekonomi (efisiensi) politik (konsensus antar *stakeholder*), administrasif (kemungkinan efektif yang menyangkut nilai-nilai abstrak yang fundamental seperti etika dan falafah (*equity, equality*)).

Dunn (1981: 117-124) mengelompokkan bentuk-bentuk Analisis Kebijakan sebagai berikut:

a. Analisis Kebijakan *Prospektif*

Berupa produksi dan transpormasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan di implementasikan cenderung mencari cara beroprasinya para ekonom, analis sistem dan peneliti operasi.

b. Analisis kebijakan *Retrospektif*

Analisis ini dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analis:

- 1) Analisis yang berorientasi pada disiplin, sebagian besar terdiri dari para ilmuwan politik dan sosiologi, yang mengembangkan dan menguji teori yang menerangkan sebab-sebab dan konsekwensi kebijakan.
- 2) Analisis yang berorientasi pada masalah (*Problem-Orentid analyst*) Kelompok ini sebagian besar berusaha menerangkan sebab-sebab dan konsekwensi kebijakan, tetapi kurang menaruh perhatian pada

pengembangan dan pengujian teori yang dianggap penting dalam ilmu sosial.

- 3) Analisis yang berorientasi pada aplikasi (*Application-oriented*) kelompok analisis yang umumnya dari Ilmuwan Politik, Sosiologi, pekerja sosial dan Administrasi Publik dan Penelitian Evaluasi. Berusaha menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi kebijakan-kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Lebih jauh tidak hanya menaruh perhatian pada variabel-variabel kebijakan tetapi juga melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan publik dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan.

Analisis kebijakan *retrospektif* seperti yang dikemukakan Dunn di atas menunjukkan bahwa analisis kebijakan meliputi analisis yang berorientasi pada disiplin, pada masalah, dan pada aplikasi. Orientasi pada disiplin lebih menekankan pada disiplin ilmu, sedangkan orientasi pada masalah lebih menekankan pada penyebab terjadinya masalah dan orientasi pada aplikasi lebih berfokus pada konsekuensi atau dampak dari kebijakan yang telah dibuat.

- c. Analisis Kebijakan yang *Terintegrasi*

Mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Menurut para analisis setiap saat terus menerus mentransformasikan dan menghasilkan informasi. Kegiatan analisis ini berulang-ulang terus menerus tanpa ujung sebelum masalah kebijakan yang memuaskan ditemukan.

Berdasarkan beberapa bentuk analisis kebijakan yang ada, penulis berkecenderungan untuk terlibat dalam analisis kebijakan *retrospektif* yang berorientasi pada aplikasi dimana

penulis menekankan pada implementasi dari kebijakan dan dampak yang dimunculkan dari kebijakan tersebut.

C. Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan kebijakan sosial adalah bisa dipandang sebagai 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, *et.al*, (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, 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 pengempangan (developmental). Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif) dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya (Suharto, 2005).

Dalam garis besar, kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, yakni perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan (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.

Kebijakan sosial seringkali melibatkan program-program bantuan yang sulit diraba atau dilihat secara kasat mata (*intangible 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.

Setiap negara memiliki perbedaan dalam mengkategorikan 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).

Sebagaimana dibahas secara lebih detail dalam buku penulis yang lain, Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial (Suharto, 2007), 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 Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), seperti keluarga miskin, anak terlantar, pekerja anak, korban HIV/AIDS, penyalahguna Narkoba dan kelompok-kelompok rentan lainnya, baik secara ekonomi maupun psikososial.

Indonesia merupakan negara yang menganut model negara kesejahteraan (Suharto, 2007) namun Kebijakan sosial atau Kebijakan kesejahteraan sosial di Indonesia seringkali dipandang sebagai bagian dari Kebijakan Publik atau dengan kata lain posisinya tidak lebih penting dari Kebijakan-kebijakan (publik) di bidang ekonomi, pertahanan dan keamanan, kesehatan dan pendidikan. Lebih buruk lagi adalah pandangan mengenai kebijakan sosial sebagai langkah pengamanan apabila kebijakan publik di bidang lainnya membawa dampak negatif menurunnya kemampuan masyarakat sehingga kebijakan sosial digunakan sebagai jaring pengaman untuk mencegah terjadinya aksi sosial atau bahkan mungkin revolusi. Kebijakan sosial di Indonesia belum dirasakan dan dibutuhkan sebagai kebijakan publik karena selama ini kebijakan sosial lebih diarahkan untuk menangani permasalahan residual, rehabilitasi dan bantuan. Kebijakan sosial di Indonesia masih dijabarkan sebagai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 (sebelum amandemen) dalam arti sempit dan implementasinya dilakukan dalam sedikit sekali kegiatan dengan anggaran yang sangat terbatas, seperti penyelenggaraan panti-panti sosial untuk anak terlantar atau lanjut usia terlantar atau bantuan-bantuan yang bersifat stimulan bagi keluarga fakir miskin. Yang lebih memprihatinkan lagi, kebijakan sosial yang relatif sedikit dan terbatas itupun tidak memiliki daya ungkit terhadap masyarakat lemah yang menjadi sarannya dan justru

pihak-pihak pengambil keputusan dan pelaksana kebijakanlah yang diuntungkan, baik dari sisi nama baik maupun keuntungan materiil. Keprihatinan penulis terhadap masih lemahnya kebijakan sosial di Indonesia mendorong penulis untuk menyampaikan sedikit ulasan mengenai kebijakan sosial yang belum berpihak kepada masyarakat lemah.

Kebijakan publik dengan berbagai pengertiannya, sesungguhnya tetap mempunyai arah dan tujuan yang sama, yaitu untuk membawa kebaikan terutama bagi masyarakat yang lemah. Kebijakan publik bisa bertujuan untuk membawa kebaikan bagi seluruh warga negara tetapi bisa juga ditujukan untuk sebagian saja, misalnya kebijakan publik di bidang pendidikan yang dikenal dengan wajib belajar pendidikan dasar (9 tahun) berlaku untuk seluruh anak Indonesia yang berusia 7 sampai 15 tahun sedangkan kebijakan publik di bidang rekonstruksi dan rehabilitasi pasca bencana hanya diperuntukkan bagi masyarakat yang menjadi korban bencana. Beberapa pengertian kebijakan publik menurut pendapat para ahli adalah sebagai berikut :

1. Dalam buku 'Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik' yang ditulis oleh Suharto (2007) dikemukakan bahwa Kebijakan (policy) adalah sebuah instrumen pemerintahan yang tidak saja diartikan sebagai 'government (menyangkut aparatur negara) tetapi juga 'governance' yang menyangkut pengelolaan sumber daya publik.
2. Masih dalam buku yang sama, Suharto mengutip pendapat ahli (Bridgman and Davis, 2005) bahwa kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.
3. Suharto (2007) juga mengemukakan pendapat Hogwood dan Gunn (1990) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu.

4. Menurut Robert Eyestone (1971) yang dikutip oleh Budi Winarno (2007), kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.
5. Richard Rose (1969) menyarankan agar kebijakan dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri (Winarno, 2012).

Dari beberapa definisi di atas, penulis melihat beberapa unsur utama dalam kebijakan publik, yaitu :

1. Merupakan instrumen atau seperangkat atau serangkaian tindakan pemerintahan.
2. Merupakan pilihan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu
3. Ditetapkan untuk mencapai hasil-hasil tertentu.
4. Terdapat sejumlah konsekuensi yang akan berdampak pada banyak orang.

Penulis sendiri mencoba merumuskan kebijakan publik sebagai suatu alternatif rencana tindakan yang dipilih untuk mengurangi resiko yang ditimbulkan oleh suatu masalah sekaligus meningkatkan kemampuan orang (individu, kelompok dan masyarakat) untuk mengatasi resiko tersebut.

Mencermati apa yang ditulis oleh Suharto (2007) mengenai Dimensi kebijakan publik, maka unsur-unsur kebijakan sebagaimana telah dikemukakan ternyata terdapat pada setiap dimensi kebijakan publik, baik dimensi kebijakan publik sebagai tujuan, sebagai pilihan tindakan yang legal maupun sebagai hipotesis. Lebih jauh, penulis ingin memberikan pendapat mengenai unsur konsekuensi yang diakibatkan oleh penetapan suatu kebijakan. Tidak dapat dipungkiri bahwa penetapan suatu kebijakan publik akan membawa dampak terhadap masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung. Sebagai contoh, kebijakan publik untuk memberi perhatian besar di bidang pertahanan dan

keamanan akan menyebabkan banyak anggaran negara yang terserap ke bidang tersebut dan (mungkin) akan mengurangi alokasi anggaran untuk bidang lainnya. Apabila anggaran atau subsidi pemerintah dikurangi di bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi maka biaya pendidikan, kesehatan dan harga-harga kebutuhan pokok akan meningkat sehingga beban masyarakat akan bertambah. Kebijakan publik di bidang pertahanan dan keamanan mungkin membawa konsekuensi yang tidak berpihak pada masyarakat lemah namun setiap warga negara Indonesia juga perlu berjiwa besar dan memandang dengan jernih bahwa kebijakan tersebut memberikan dampak positif yaitu peningkatan pertahanan dan keamanan bangsa dan negara Indonesia terhadap berbagai ancaman dari luar negeri dan bahwa setiap warga negara diharapkan meningkatkan kemampuannya sehingga dapat ikut berpartisipasi dengan berbagai cara untuk mempertahankan keamanan dan keutuhan bangsa ini.

Pendapat kebijakan sosial sebagai kebijakan publik juga dikemukakan oleh Bessant, *et.al*, (2006) menyatakan bahwa 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 (Suharto, 2007). Meskipun kebijakan sosial merupakan kebijakan publik tetapi kebijakan sosial tidak sepopuler kebijakan di bidang lainnya. Hal ini terjadi tidak saja di Indonesia tetapi hampir di semua negara. Kebijakan sosial dipandang sebagai kebijakan tambahan yang perlu ditetapkan apabila konsekuensi suatu kebijakan di bidang lain membawa dampak (positif maupun negatif) atau membawa masalah baru bagi masyarakat. Sebagai contoh, keberhasilan penerapan kebijakan bidang kesehatan yang membawa konsekuensi positif terhadap meningkatnya usia harapan hidup manusia menyebabkan meningkatnya populasi lanjut usia. Peningkatan populasi lanjut usia ini kemudian dipandang sebagai suatu masalah sosial karena sebagian besar lanjut usia tersebut tidak

produktif dan tidak mampu mengurus dirinya sendiri. Kebijakan sosial untuk menangani permasalahan lanjut usia sebagaimana kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan Undang-undang tentang Lanjut Usia dan program-program pelayanan bagi lanjut usia lebih terkesan sebagai upaya penanganan yang menggunakan pola pelayanan residual. Penulis berpendapat bahwa lebih baik kebijakan sosial untuk penanganan lanjut usia diarahkan dan ditindaklanjuti dengan program-program penyiapan individu, kelompok dan masyarakat menghadapi masa tua dengan kehidupan yang mapan atau peningkatan nilai-nilai sosial budaya dan peningkatan kemampuan masyarakat untuk memberikan pelayanan bagi lanjut usia.

Namun demikian, perlu diingat kebijakan sosial bukanlah kebijakan publik yang dapat membuat seorang pemimpin atau pejabat penting negara menjadi populer. Di samping itu, konsekuensi logis yang paling terasa dalam penerapan kebijakan sosial adalah terjadinya pengeluaran anggaran negara yang tidak diimbangi dengan pendapatan yang dapat langsung dirasakan (benefit), tidak seperti halnya dalam penetapan kebijakan di bidang ekonomi. Oleh karena itu, Pemerintahan Indonesia sejak merdeka sampai dengan sekarang belum merasa perlu untuk memberi perhatian khusus atau menetapkan berbagai kebijakan sosial. Penulis setuju dan sangat menghargai apa yang digambarkan oleh Suharto (2007) bahwa Indonesia telah memiliki kebijakan-kebijakan sosial sejak awal masa kemerdekaan. Penulis juga setuju serta memberikan apresiasi terhadap diamandemennya UUD NRI 1945 Pasal 34 dan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional tetapi sejauh ini penulis memandang bahwa kebijakan sosial belum sepenuhnya mendapat tempat sebagai kebijakan publik yang ditetapkan Pemerintah untuk membantu masyarakat lemah dan implementasi kebijakan sosial di negara ini belum mempunyai daya ungkit terhadap peningkatan kesejahteraan sosial warga negaranya.

Berbagai kebijakan sosial yang ditetapkan oleh pemerintah di Indonesia lebih banyak diwarnai oleh nuansa bidang ekonomi. Salah satu contoh adalah berbagai implementasi kebijakan sosial yang diarahkan kepada pola bantuan usaha ekonomi produktif atau kelompok usaha bersama (KUBE). Filosofi dan ideologi kebijakan sosial yang melahirkan berbagai program pemberian bantuan tersebut mungkin baik tetapi tanpa didukung dengan kebijakan sosial untuk menyadarkan masyarakat terhadap hak asasinya sebagai manusia, kebijakan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat menyatakan kebutuhannya, kebijakan untuk menggali potensi yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri serta kebijakan untuk menyiapkan masyarakat dalam mengelola bantuan yang diberikan maka berbagai program bantuan yang diberikan menjadi sia-sia. Kebijakan sosial juga tidak dapat diterapkan tanpa didukung kebijakan di bidang lainnya. Sebagai contoh, kebijakan untuk memberikan bantuan langsung tunai bagi masyarakat miskin pasca naiknya harga bahan bakar minyak (BBM) tidak akan pernah berhasil karena tidak ada kebijakan di bidang pendidikan (misalnya biaya sekolah yang murah), kebijakan bidang tenaga kerja (menciptakan lapangan pekerjaan) dan berbagai kebijakan lainnya. Penulis menilai bahwa kebijakan pemberian bantuan langsung tunai (BLT) yang ditetapkan oleh Pemerintah lebih kepada upaya meredam gejolak dan aksi sosial masyarakat. Penulis melihat penetapan kebijakan sosial untuk pemberian bantuan langsung tunai sebagai “keputusan dalam kesempitan” yang ditetapkan Pemerintah untuk menghindari hal-hal negatif yang tidak diinginkan, antara lain : kemungkinan terjadinya revolusi. Pemerintah tentunya belajar dari pengalaman jatuhnya rezim orde lama yang utamanya disebabkan oleh kondisi perekonomian negara yang carut marut dan jatuhnya rezim orde baru pasca krisis moneter tahun 1997-1998.

Hal yang paling ironi yang penulis lihat dari berbagai implementasi kebijakan sosial adalah pemberian bantuan yang

tidak membuat fakir miskin menjadi kaya (atau sekurang-kurangnya tidak lagi miskin) tetapi justru membuat segelintir orang menjadi semakin makmur. Pemberian bantuan yang harus diberikan dalam bentuk barang (paket usaha kios, hewan ternak, alat dan bibit pertanian, alat-alat otomotif dan lain sebagainya) yang penyediaannya harus melalui pihak ketiga hanya membuat panitia pengadaan (panitia lelang) dan penyedia barang atau jasa (rekanan) menjadi kaya. Bantuan yang disediakan lebih sering tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, tidak sesuai dengan spesifikasi dan bahkan tidak sampai ke tangan masyarakat. Dengan dalih sesuai peraturan perundang-undangan maka bantuan yang disediakan melalui pihak ketiga pun harus dikenai segala bentuk pajak yang berlaku. Bantuan senilai Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) untuk 1 kelompok yang terdiri dari 10 KK setelah melalui berbagai proses pelelangan dan pemajakan hanya akan bernilai tidak lebih dari Rp. 3.500.000,- (tiga juta lima ratus ribu rupiah) di tangan suatu kelompok keluarga fakir miskin. Penulis menilai bahwa implementasi kebijakan sosial yang berujung bantuan tersebut hanya merupakan “kesempatan dalam kesempitan”. Sungguh tidak adil, bantuan untuk fakir miskin masih harus dikenai pajak sementara orang-orang kaya dapat membeli lebih banyak mobil baru karena Pemerintah lebih memilih untuk menurunkan nilai pajak kendaraan bermotor demi menjaga prestise di mata pasar dunia dan teknologi.

Pasca otonomi daerah, Pemerintah di berbagai tingkatan wilayah bukan hanya tidak memberi perhatian terhadap isu-isu sosial yang terjadi tetapi bahkan memandang kebijakan sosial sebagai kebijakan yang akan terlaksana dengan sendirinya secara lancar apabila kebijakan di bidang ekonomi dan lain-lain berhasil diterapkan. Hal ini terbukti dari banyaknya Panti-panti sosial yang ditutup, minimnya anggaran daerah untuk pembangunan bidang kesejahteraan sosial dan dihapus atau dileburnya instansi-instansi sosial di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Penulis menyadari bahwa kebijakan sosial tidak identik dengan Dinas Sosial tetapi perlu rasanya untuk

menyamakan persepsi bahwa Dinas Sosial merupakan salah satu implementasi dari kebijakan sosial dan merupakan instrumen untuk melaksanakan kebijakan sosial itu sendiri.

Penulis diingatkan kembali melalui tulisan Suharto (2007) bahwa pelayanan sosial mencakup berbagai sektor, yaitu jaminan sosial, perumahan, kesehatan, pendidikan dan pelayanan sosial personal. Pengertian ini membuat penulis harus menyadari betul bahwa kebijakan sosial tidak hanya diimplementasikan dalam bentuk pemberian bantuan bagi anak terlantar, korban narkoba, penyandang cacat atau fakir miskin. Kebijakan sosial memiliki fungsi pencegahan, penyembuhan dan pengembangan. Dinas Sosial di berbagai daerah mungkin lebih banyak melaksanakan fungsi penyembuhan (rehabilitasi) daripada fungsi lainnya sehingga masyarakat kurang percaya bahwa Instansi ini mampu melakukan dua fungsi lainnya (apabila didukung oleh Pemerintah yang berkuasa). Sudah saatnya Pemerintah mempertimbangkan bahwa fungsi kebijakan sosial untuk pencegahan dan pengembangan perlu didukung sepenuhnya dengan anggaran yang memadai, tenaga-tenaga pelaksana yang profesional dan tahapan pencapaian tujuan yang dapat diukur. Kebijakan sosial memang tidak memberikan kontribusi material (benefit) langsung kepada negara dan masyarakat tetapi peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat di suatu negara akan membawa peningkatan di berbagai bidang lainnya. Kebijakan sosial bukan milik Dinas Sosial tetapi sebaliknya, dengan adanya kebijakan sosial maka dibentuklah Dinas-dinas Sosial di berbagai daerah. Dengan paradigma baru di orde reformasi, tidaklah penting untuk menamai Instansi yang menjadi pelaksana kebijakan sosial sebagai 'dinas sosial' tetapi yang lebih penting adalah menetapkan kebijakan sosial yang berpihak kepada masyarakat lemah dan mendukung implementasinya dengan perangkat (instansi, aparat atau tenaga pelaksana dan anggaran) yang memadai.

BAB II

TEORI DAN KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN

A. Teori Negara Kesejahteraan

Teori *Welfare State* (Teori Negara Kesejahteraan) awalnya muncul dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato (427-347 SM), Aristoteles (384-322 SM), dan Zeno (333-262 SM). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral (Shidarta, 2007: 18).

Hukum alam menurut Thomas Aquinas adalah ketentuan akal yang bersumber dari Tuhan yang bertujuan untuk kebaikan dan dibuat oleh orang yang mengurus masyarakat untuk disebarluaskan. Eksistensi dan konsep hukum alam selama ini, masih banyak dipertentangkan dan ditolak oleh sebagian besar filosof hukum, tetapi dalam kenyataannya justru tulisan-tulisan pakar yang menolak itu, banyak menggunakan faham hukum alam yang kemungkinan tidak disadarinya. Salah satu alasan yang mendasari penolakan sejumlah filosof hukum terhadap hukum alam, karena mereka masih menganggap pencarian terhadap sesuatu yang absolut dari hukum alam, hanya merupakan suatu perbuatan yang sia-sia dan tidak bermanfaat (Marwan Mas, 2004: 116).

Terjadi perbedaan pandangan para filosof tentang eksistensi hukum alam, tetapi pada aspek yang lain juga menimbulkan sejumlah harapan bahwa pencarian pada yang "absolut" merupakan kerinduan manusia akan hakikat keadilan. Hukum alam sebagai kaidah yang bersifat "universal, abadi, dan berlaku mutlak", ternyata dalam kehidupan modern sekalipun tetap akan eksis yang terbukti dengan semakin

banyaknya orang membicarakan masalah hak asasi manusia (Marwan Mas, 2004: 116).

Hukum abadi adalah kebijakan atau rencana abadi Tuhan berkaitan dengan pencarian alam semesta atau dunia dengan segala isinya. Hukum kodrat adalah perwujudan kebijaksanaan atau rencana abadi tadi dalam kodrat manusia. Hukum manusia adalah ketentuan tertentu dari akal budi manusia demi kepentingan bersama yang dibuat oleh orang yang peduli terhadap komunitas dan diberlakukan secara merata bagi semua orang. Selanjutnya hukum ini harus memenuhi syarat formal dan material tertentu. Secara formal hukum manusia harus adil dan dimaksudkan untuk kesejahteraan manusia. Secara materiil: pertama, hukum manusia sah kalau begitu saja mengungkapkan hukum kodrat; kedua, hukum manusia sah kalau merupakan kesimpulan logis dari hukum kodrat; ketiga, hukum manusia sah kalau memberi keterangan dalam hal yang memang harus di atur, tetapi dari segi hukum kodrat masih tetap terbuka kepada pengaturan mana yang mau dipilih (Huijbers, 2011: 85).

Fungsi primer hukum, yakni melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderitakan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa. Di samping itu berfungsi pula untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Perlindungan, keadilan, dan kesejahteraan tersebut ditujukan pada subyek hukum yaitu pendukung hak dan kewajiban (Supanto, 2021). Perkembangan masyarakat akan mengakibatkan kebutuhan masyarakat terhadap hukum semakin kompleks. Banyak pakar-pakar filsafat hukum yang melahirkan aliran atau mashab. Salah satunya adalah aliran Utilitarianisme. Penganut aliran ini menganggap bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat (*the greatest happiness of the greatest number of people*).

Aliran Utilitarianisme merupakan aliran yang melihat tujuan hukum sebagai kemanfaatan bagi masyarakat. Tokoh-tokoh aliran ini adalah Jeremy Bentham, John Stuart Mill dan

Rudolf von Jhering. Teori utilitas (utilitarisme) yang dipelopori oleh Jeremy Bentham selanjutnya dikembangkan oleh John Stuart Mill. Jeremy Bentham yang dikutip Saphiro menyebutkan:

Alam telah menempatkan umat manusia di bawah kendali dua kekuasaan, rasa sakit dan rasa senang. Hanya keduanya yang menunjukkan apa yang seharusnya kita lakukan, dan menentukan apa yang akan kita lakukan. Standar benar dan salah di satu sisi, maupun rantai sebab akibat pada sisi lain, melekat erat pada dua kekuasaan itu. Keduanya menguasai kita dalam semua hal yang kita lakukan, dalam semua hal yang kita ucapkan, dalam semua hal yang kita pikirkan : setiap upaya yang kita lakukan agar kita tidak menyerah padanya hanya akan menguatkan dan meneguhkannya (Saphiro, 2006: 13).

Bentham menjelaskan lebih lebih jauh bahwa asas manfaat melandasi segala kegiatan berdasarkan sejauh mana tindakan itu meningkatkan atau mengurangi kebahagiaan kelompok itu; atau, dengan kata lain meningkatkan atau melawan kebahagiaan itu (Saphiro, 2006: 14). Utilitarisme disebut lagi suatu teleologis (dari kata Yunani *telos*= tujuan), sebab menurut teori ini kualitas etis suatu perbuatan diperoleh dengan dicapainya tujuan perbuatan. Perbuatan yang memang bermaksud baik tetapi tidak menghasilkan apa-apa, menurut utilitarisme tidak pantas disebut baik (Bertens, 2007: 67). Teori utilitas merupakan pengambilan keputusan etika dengan pertimbangan manfaat terbesar bagi banyak pihak sebagai hasil akhirnya (*the greatest happiness for the greatest number*). Artinya, bahwa hal yang benar didefenisikan sebagai hal yang memaksimalkan apa yang baik atau meminimalisir apa yang berbahaya bagi kebanyakan orang. Semakin bermanfaat pada semakin banyak orang, perbuatan itu semakin etis. Dasar moral dari perbuatan hukum ini bertahan paling lama dan relatif paling banyak digunakan. *Utilitarianisme* (dari kata *utilis* berarti manfaat) sering disebut pula dengan aliran konsekuensialisme karena sangat berorientasi pada hasil perbuatan (Ernawan, 2007: 93).

Dalam utilitarian ada dua esensi mengenai hukum itu sendiri, yaitu tujuan hukum dan wujud keadilan adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang). Kemudian menurut Bentham, tujuan perundang-undangan adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat, sehingga perundang-undangan harus memenuhi 4 tujuan, yaitu (a) *to provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup); (b) *to provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah); (c) *to provide security* (untuk memberikan perlindungan); (d) *to attain equity* (untuk mencapai persamaan. Jadi salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat (Achmad Ali, 1996: 267). Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum. Selanjutnya hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap individu dalam masyarakat. Dengan perlindungan hukum yang pokok, akan terwujud tujuan hukum secara umum yakni ketertiban, keamanan, ketentraman, kedamaian, kebenaran, keadilan, kesejahteraan.

Dalam Teori Negara Hukum Kesejahteraan disebutkan bahwa sejarah kelahiran Teori Negara Kesejahteraan menjadi landasan dan kedudukan dan fungsi pemerintahan dalam konsep negara modern (Utrecht, 2008: 28). Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari negara hukum formal (klasik), yang dilandasi pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara. Konstruksi intelektual yang menandai sebuah teori negara kesejahteraan memiliki tujuan pokok antara lain: *pertama*, mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik; *kedua*, menjamin pendistribusian kekayaan secara adil dan merata; *ketiga*, mengurangi kemiskinan; *keempat*, menyediakan asuransi sosial bagi masyarakat miskin; *kelima*, menyediakan subsidi untuk layanan sosial bagi *disadvantaged people*; *keenam*, memberikan proteksi bagi setiap warga negara

(Alhumami, 2005). Dari tujuan negara modern tersebut, dapat dimaknai bahwa teori negara kesejahteraan tidak semata-mata berorientasi untuk menjaga pertahanan dan keamanan negara, akan tetapi lebih menekankan pada upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Berkaitan dengan negara kesejahteraan, Spicker (2000: 6) menyatakan bahwa *welfare state* adalah *a state which benefits its citizen in accordance with certain set of principles, from cradle to grave*. Fungsi negara semacam itulah yang menjadi keharusan bagi peran kontekstual negara-negara modern. Pergeseran konsep ini sekaligus mengubah skema peran sosial pemerintah yang semula sekedar subordinate terhadap legislasi parlemen, menjadi berperan aktif untuk mampu mengatur kehidupan sosial kemasyarakatan melalui kebijakan regulasi operasional dan berbagai diskresi untuk tujuan mencegah menjamnya kesenjangan sosial serta mengupayakan terwujudnya *social welfare*.

Berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan yang merupakan revisi dari konsep negara pasif, Asshiddiqie (2004: 223) menguraikan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi negara intervensionis abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Melalui intervensi ini, fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti *social security*, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan. Di samping itu, kegiatan intervensi negara itu juga meluas sampai pada pengaturan terhadap berbagai aktivitas masyarakat, baik secara individual maupun badan-badan koletif (*corporate bodies*) untuk

maksud mengubah kondisi hidup dan kehidupan individu dan kelompok penduduk secara relatif cepat.

Mengomentari konsep negara pengurus versi Bung Hatta, Asshiddiqie (2004: 227) lebih jauh berpendapat bahwa kecenderungan intervensionistis ini muncul dan berkembang di mana-mana, termasuk di negara-negara baru yang muncul sebagai akibat proses dekolonisasi global pada abad ke-20. Indonesia, tak terkecuali, juga dipengaruhi oleh gagasan negara kesejahteraan ini. Seperti dikemukakan oleh Hatta dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, negara Indonesia yang akan didirikan dengan konstitusi yang sedang mereka rumuskan dalam sidang BPUPKI itu adalah negara pengurus. Apa yang dimaksudkan oleh Hatta dengan negara pengurus itu, tidak lain adalah negara kesejahteraan atau *welfare state*. Hal ini tercermin dalam rumusan UUD NRI 1945, yaitu dalam Bab XIV mengenai kesejahteraan sosial. Dengan demikian, pada abad ke-20 ini konsep negara kesejahteraan ini menjadi populer, dan secara cepat mempengaruhi cara kerja berbagai pemerintah di seluruh penjuru dunia.

Jadi, perspektif teori negara kesejahteraan lebih menekankan kepada negara agar berperan secara aktif dalam mengelola dan mengorganisasi dan mengelola perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negara. Dari uraian tersebut dapat dirumuskan konsep kesejahteraan umum sebagai "keseluruhan perasyarat-prasarat sosial yang memungkinkan atau mempermudah manusia untuk mengembangkan semua nilainya", atau sebagai "jumlah semua kondisi kehidupan sosial yang diperlukan agar masing-masing individu, keluarga-keluarga, dan kelompok-kelompok masyarakat dapat mencapai kebutuhan atau perkembangan mereka dengan lebih utuh dan cepat" (Suseno, 2003: 314).

Berdasarkan uraian tentang teori negara kesejahteraan, jika dihubungkan dengan cita-cita negara Indonesia yang menjatuhkan pilihan pada negara kesejahteraan. Hal tersebut

tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945 menegaskan bahwa "Pemerintahan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa".

Para pendiri negara dalam menjatuhkan pilihan negara kesejahteraan, dilandasi alasan-alasan yang sekaligus menjadi alat ukur kesuksesan dalam menjalankan sistem negara kesejahteraan, sebagai berikut: *pertama*, untuk mempromosikan efisiensi ekonomi; *kedua*, untuk mengurangi kemiskinan; *ketiga*, mempromosikan kesamaan sosial (*social equality*); *keempat*, mempromosikan integritas sosial atau menghindari eksklusif sosial; *kelima*, mempromosikan stabilitas sosial; dan *keenam*, mempromosikan otonomi atau kemandirian individu (Tim Peneliti PSIK Universitas Paramadina, 2008: 21-22).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa ciri utama negara kesejahteraan adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkrit dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, disamping menjaga ketertiban dan keamanan.

B. Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Besarnya perhatian atas isu negara kesejahteraan (*welfare state*), mengingatkan bahwa negara kesejahteraan (*welfare state*) dianggap sebagai jawaban yang paling tepat atas bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Keyakinan ini diperkuat oleh munculnya kenyataan empiris mengenai kegagalan pasar (*market failure*) dan kegagalan negara (*state failure*) dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Menurut Myles dan Quadagno (2002: 34), pada dekade tahun 1970-an studi kontemporer tentang negara kesejahteraan modern mendapatkan banyak perhatian, baik dari kalangan

sejarawan (*historians*), ilmuwan politik (*political scientists*), dan ilmuwan-ilmuwan sosial lainnya.

Membangun negara kesejahteraan, menjadi obsesi banyak negara baru terutama di Asia yang merdeka setelah Perang Dunia II. Beberapa negara seperti Korea Selatan, Taiwan, dan Singapura, telah cukup berhasil membangun negara kesejahteraannya (Triwibowo dan Bahagio, 2006: xvii). Demikian pula, negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, didesain sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Menurut Pierson (2007: 9), kata kesejahteraan (*welfare*) di dalamnya paling tidak mengandung tiga subklasifikasi, yakni: (1) *Social welfare*, yang mengacu kepada penerimaan kolektif kesejahteraan; (2) *Economic welfare*, yang mengacu kepada jaminan keamanan melalui pasar atau ekonomi formal; dan (3) *State welfare*, yang mengacu kepada jaminan pelayanan kesejahteraan sosial melalui agen dari negara. Negara Kesejahteraan (*welfare state*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.

Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum (Soemardi, 2010: 225). Artinya, negara dalam segala akifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *Welfarestate* atau negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshiddiqie (2005: 121) Ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis-Liberalis.

Dalam perspektif hukum, Wilhelm Linstedt berpendapat : *Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the*

cooperation for other ends than mere existence and propagation (Soetikno, 1976: 88).

Dalam pemahaman ini, Wilhelm Linstedt nampak menggambarkan bahwa untuk mencapai *Social Welfare*, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Pendapat Linsteds mengenai social welfare ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound, namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak.

Melihat pandangan mengenai *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state* (Poggi, 2002: 126). Selanjutnya C.A. Kulp dan John W, resiko-resiko tersebut dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus (Kertonegoro, 2007: 7).

Dalam negara kesejahteraan, menurut Sentanoe Kertonegoro, kedua kelompok resiko tersebut harus mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan

dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus yaitu resiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha (Kertonegoro, 2007: 7-8).

Dengan demikian, dalam hakekatnya negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut dapat digambarkan sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya. Sehingga ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut. Dalam konteks ini, negara ada dalam tahapan sebaga negara kesejahteraan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut faham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para Perintis Kemerdekaan dan para Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” (*walvaarstaat*) bukan “Negara Penjaga Malam” (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “Negara Pengurus” (Yamin, 2009: 299). Prinsip *Welfare State* dalam UUD NRI 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi.

Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam UUD NRI 1945, menurut Jimly Asshidiqie Konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Cekoslowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hongaria. Selanjutnya menurut Jimly, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur dalam UUD NRI 1945, nampak dipengaruhi oleh corak

penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada Negara-negara sosialis (Asshiddiqie, 2005: 124).

Di dalam UUD NRI 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat pasal 33 tentang sistem perekonomian dan pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak telantar) serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan platform sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut paham "Negara Kesejahteraan" (*welfare state*) dengan model "Negara Kesejahteraan Partisipatif" (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah Pluralisme Kesejahteraan atau *welfare pluralism*. Model ini menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*sosial security*), meskipun dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat. Sedangkan menurut Mubyarto, Kedua pasal tersebut merupakan suatu hubungan kausalitas yang menjadi dasar disahkannya UUD NRI 1945 oleh para pendiri negara, karena baik buruknya Perekonomian Nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya Kesejahteraan Sosial.

C. Beberapa Ciri dan Model Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Terdapat beberapa ciri dan model dari negara kesejahteraan. Menurut Goodin (1999:4) negara kesejahteraan (*welfare state*) bukan hanya satu bentuk saja, tetapi memiliki banyak ragam program dan kebijakan (*programmes and policies*) dan kombinasi yang berbeda. Secara detail, ada beragam model negara kesejahteraan yang sudah berkembang, khususnya di negara-negara maju di Eropa dan Amerika. Perbedaan model negara kesejahteraan biasanya dikarenakan perbedaan penekanan tujuan dalam kebijakan setiap negara, yang disesuaikan dengan kondisi, situasi, dan realitas yang mereka hadapi.

Menurut Goodin (1999) dalam Simarmata (2008: 19) negara kesejahteraan sering diasosiasikan dengan proses distribusi sumber daya yang ada kepada publik, baik secara tunai maupun dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*). Konsep kesejahteraan juga terkait erat dengan kebijakan sosial-ekonomi yang berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara umum. Beberapa bidang yang paling mendesak untuk diperhatikan dalam kebijakan kesejahteraan adalah masalah pendidikan, kesehatan dan penyediaan lapangan kerja.

Selanjutnya Barr (1998) dalam Simarmata (2008: 19-20) mengidentifikasi beberapa hal penting ketika kita bicara mengenai peran negara kesejahteraan. Beberapa hal itu adalah:

Pertama, bahwa sumber kesejahteraan masyarakat tidak hanya berasal dari negara. Sumber kesejahteraan masyarakat bisa berasal dari: (1) Kesejahteraan masyarakat dapat mengalir lewat gaji atau pemasukan (*income*) dari tempat di mana ia bekerja. Gaji yang layak dan aturan pekerjaan yang manusiawi dapat membawa warga pada kehidupan yang sejahtera. Selain itu, adanya jaminan ketika mereka menghadapi masa sulit, seperti sakit atau di-PHK juga menjadi ukuran penting bagi kesejahteraan masyarakat; (2) Adanya kemampuan untuk menyisihkan sebagian dari pendapatannya juga menjadi ukuran kesejahteraan warga negara. Kemampuan itu dimungkinkan bila mereka sudah mendapatkan gaji yang lebih dari cukup. Bagaimana mungkin mereka dapat menabung atau membuat asuransi secara pribadi ketika gaji yang mereka terima sangat jauh dari cukup. Karenanya, kelayakan gaji menjadi pengandaian bagi inisiatif untuk menyisihkan sebagian dari penghasilannya; (3) Selain itu, sumber kesejahteraan juga bisa datang dari donasi warga yang lebih mampu secara sukarela. Pemberian sukarela ini memang tidak hanya dalam bentuk uang. Ia bisa saja diberikan dalam bentuk penjualan barang di bawah harga pasar atau memberikan tambahan waktu libur kepada para pekerja; dan(4) Sementara peran negara bagi perwujudan kesejahteraan datang lewat kebijakan pemberian

uang tunai atau dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*).

Kedua, yang patut diperhatikan dalam sistem negara kesejahteraan adalah bahwa cara penyampaian (*modes of delivery*) sumber daya kesejahteraan juga beragam. Menurutnya, penyampaian manfaat kesejahteraan itu, misalnya, bisa dilakukan dengan cara memberikan pelayanan gratis (seperti pelayanan kesehatan tanpa biaya) atau memberikan uang lewat peringanan pajak, dan sebagainya.

Ada beberapa alasan mengapa suatu pemerintahan memiliki sistem negara kesejahteraan. Alasan-alasan tersebut menjadi tujuan sekaligus juga menjadi alat ukur kesuksesan dalam menjalankan sistem negara kesejahteraan. Menurut Goodin (1999:22), terdapat enam hal yang dijadikan sebagai alasan mengapa memilih negara kesejahteraan, yaitu: Pertama, adalah untuk mempromosikan efisiensi ekonomi (*promoting economic efficiency*); Kedua, untuk mengurangi kemiskinan (*reducing poverty*); Ketiga, mempromosikan kesamaan sosial (*promoting social equality*); Keempat, mempromosikan integrasi sosial atau menghindari eksklusi sosial (*promoting social integration and avoiding social exclusion*); Kelima, mempromosikan stabilitas sosial (*promoting social stability*); dan Keenam, mempromosikan otonomi atau kemandirian individu (*promoting autonomy*). Sementara *Commission on Social Justice* menyebutkan ada Tujuh alasan mengapa alasan pentingnya negara kesejahteraan, yaitu: (1) *Prevent poverty where possible and relieve it where necessary*; (2) *Protect people against risks arising in the labour market and from family*; (3) *change*; (4) *Redistribute resources from richer to poorer members of society*; (5) *Redistribute resources of time and money over people's life-cycles*; (6) *Encourage personal independence*; dan (7) *Promote social cohesion*.

Secara umum, paling tidak terdapat tiga model utama tentang Negara Kesejahteraan (Simarmata, 2008: 31-33). Ketiga model utama ini dapat dijabarkan secara sederhana, sebagai berikut:

Pertama, Model Liberal atau Residual (*Anglo-Saxon*) dengan ciri-ciri meliputi: (1) Dukungan sosial yang *means-tested*, atau terbatas, atau bersyarat, dan lebih berupa jaring pengaman; (2) Upaya negara yang lebih besar dipusatkan pada upaya menciptakan skema pembiayaan supaya warga negara dapat berpartisipasi (kembali) dalam arus besar ketenagakerjaan; dan (3) Secara sekaligus, pengembangan industri dan perdagangan dikembangkan terlebih dahulu (*precursory*) untuk menciptakan akses atas barang dan jasa, serta daya beli yang berkelanjutan. Contoh negara penganut model ini adalah: Amerika Serikat, Kananada, dan Australia.

Kedua, Model Konservatif (*Korporatis, Continental Europe*) dengan ciri-ciri meliputi: (1) Negara mengusahakan skema kesejahteraan yang dikelola oleh negara; (2) Dalam produksi dan pengorganisasian, negara bukan satu-satunya pelaksana, melainkan juga kolaborasi warga negara/pekerja dengan sektor swasta, dan juga pajak negara yang dikaitkan dengan tunjangan tertentu; (3) Namun demikian, pajak dapat dikatakan tetap tinggi, yang ini terkait dengan pembiayaan secara meluas kebutuhan-kebutuhan warga negara, termasuk hal-hal yang tidak dapat dibiayai dengan kolaborasi warga negara/pekerja dan sektor swasta; dan (4) Arah dari skema kesejahteraan terutama membiayai kondisi-kondisi dimana warga negara "sakit" baik secara sosial (pengangguran, cacat, tua, dan sebagainya) maupun secara fisik (soal kesehatan), sehingga seringkali model ini disebut model proteksi sosial. Contoh negara penganut model ini adalah: Austria, Perancis, Jerman, dan Italia.

Ketiga, Model Sosial-Demokratis (*Redistributif-Institusional*) dengan ciri-ciri meliputi: (1) Satu skema pajak dipakai untuk membiayai keseluruhan pembiayaan skema kesejahteraan; (2) Skema kesejahteraan ini mencakup layanan yang menyeluruh dengan standar setinggi-tingginya, dan akses yang semudah-mudahnya (*universal coverage*), warga negara dianggap mempunyai hak atas pengaturan skema kesejahteraan. Kebijakan negara diarahkan pada integrasi industri dan

perdagangan dengan skema-skema kesejahteraan itu. Contoh ini adalah negara-negara: Skandinavia, seperti: Swedia dan Norwegia. (prinsip *equity*); dan (3) Kebijakan negara diarahkan pada integrasi industri dan perdagangan dengan skema-skema kesejahteraan itu. Contoh negara penganut model ini adalah negara-negara: Skandinavia, seperti: Swedia dan Norwegia.

Sementara, Esping-Andersen (Triwibowo & Bahagijo, 2006:14) membagi tipologi negara kesejahteraan ke dalam tiga bentuk, yakni: (1) *Residual welfarestate*, yang meliputi negara seperti Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat, dengan basis rezim kesejahteraan liberal dan dicirikan dengan jaminan sosial yang terbatas terhadap kelompok target yang selektif serta dorongan yang kuat bagi pasar untuk mengurus pelayanan publik; (2) *Universal Welfare State*, yang meliputi negara seperti Denmark, Finlandia, Norwegia, Swedia, dan Belanda, dengan basis rezim kesejahteraan demokrat dan dicirikan dengan cakupan jaminan sosial yang universal dan kelompok target yang luas serta tingkat dekomodifikasi yang ekstensif; dan (3) *Social Insurance Welfare State*, yang meliputi negara seperti Australia, Belgia, Perancis, Jerman, Italia, dan Spanyol dengan basis rezim kesejahteraan konservatif dan dicirikan dengan sistem jaminan sosial yang tersegmentasi serta peran penting keluarga sebagai penyedia pasok kesejahteraan.

D. Landasan Filosofis-Politik Negara Kesejahteraan

Gagasan tentang Negara kesejahteraan (*welfare state*) sendiri tampil sebagai sebuah *discursive practice* sejak pertengahan abad ke-20. Sebagaimana dikatakan Myles dan Quadagno (2002:34), bahwa pada dekade tahun 1970-an studi kontemporer tentang negara kesejahteraan modern mendapatkan banyak perhatian, baik dari kalangan sejarawan (*historians*), ilmuwan politik (*political scientists*), dan ilmuwan-ilmuwan sosial lainnya.

Menurut Hobsbawm (dalam Simarmata, 2008: 349), implementasi terhadap gagasan tersebut merupakan cerminan dari proses perkembangan demokrasi dan kapitalisme terutama

di Eropa, dimana kehadirannya tidak dapat dilepaskan dari proses negosiasi politik antara artikulasi perjuangan politik kalangan kiri dan kelas pekerja dengan perkembangan formal social kapitalisme. Benturan-benturan antara kelas pekerja dan modal berhasil didamaikan dengan terbangunnya *common platform* penataan Negara berbasis *welfare state*. Platform tersebut terwujud dalam berbagai program-program seperti pemenuhan berbagai kebutuhan mendasar manusia (*basic human needs*) oleh Negara pada bidang pendidikan, perawatan kesehatan, penyediaan perumahan yang layak, perawatan untuk anak-anak, pemenuhan kebutuhan ekonomibagi mereka yang lanjut usia, pengangguran maupun mereka yang memiliki kekurangan fisik. Beberapa program-program Negara kesejahteraan telah diakomodasi oleh perkembangan Negara di Eropa sejak abad ke-19 (Moon, 2004; dalam Simarmata, 2008: 349).

Menurut Esping-Anderson (Simarmata, 2008: 349-350), ketika kita menelaah prinsip-prinsip utama dari bentuk Negara kesejahteraan yang terdiri atas: Pertama, pengakuan terhadap hak-hak social yang melekat pada tiap-tiap warga negara (*socialcitizenship*); Kedua, demokrasi yang menyeluruh (*full democracy*); Ketiga, relasi systemsocial-ekonomi berbasis industry modern; Keempat, hak untuk mendapatkan pendidikan dengan perluasan system pendidikan modern secara massif. Keempat prinsip tersebut menegaskan tentang bagaimana Negara kesejahteraan berdiri di atas fondasi pentingnya peran Negara untuk menjalankan prinsip-prinsip keadilan social, solidaritas dan kesetaraan di atas landasan formal social masyarakat kapitalistik.

Meskipun Negara kesejahteraan menempatkan pentingnya pemenuhan keadilan social melalui proses distribusi ekonomi dari Negara kepada rakyat, namun dengan merujuk pada empat prinsip asasi dari Negara kesejahteraan di atas, tidak membuat *welfare state* abai terhadap dinamika pasar bebas dan pentingnya efisiensi ekonomi. Negara kesejahteraan justru berpijak pada prinsip-prinsip keadilan social, demokrasi social yang memperjuangkan kesetaraan tiap-tiap warga Negara,

pengutamaan manusia sebagai makhluk sosial, dan efisiensi ekonomi yang berbasis ekonomi pasar namun responsif terhadap keberlanjutan kehidupan publik.

Terdapat Empat prinsip umum dari Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), yakni: (1) Prinsip Hak-Hak Sosial dalam Negara Demokrasi; (2) Prinsip *Welfare Rights*; (3) Prinsip Kesetaraan Kesempatan Bagi Warga Negara; dan (4) Prinsip Keseimbangan Otoritas Publik dan Ekonomi, dan Efisiensi Ekonomi. Keempat prinsip umum dari Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) memiliki relevansi dan sinergi dengan tujuan dari pembangunan negara Republik Indonesia.

Selanjutnya penjelasan tentang keempat prinsip umum dari Negara kesejahteraan tersebut adalah sebagai berikut (Simarmata: 350-358):

Pertama, Prinsip Hak-Hak Sosial dalam Negara Demokrasi. Seiring dengan trend gelombang pasang demokrasi liberal pasar bebas yang saat ini tengah berkibar-kibar di seluruh dunia, faham demokrasi tengah direduksi habis-habisan ke dalam aspek yang hanya bersifat teknis procedural. Adam Przeworski (1991) misalnya memaknai demokrasi sebatas system yang memfasilitasi penyelesaian konflik dapat dilakukan melalui cara-cara non-kekerasan. Sementara Larry Diamond (1993) memandang demokrasi telah terkonsolidasikan ketika setiap agensi-agensi politik sepakat dengan demokrasi sebagai satu-satunya aturan main yang sah. Pandangan demokrasi secara minimalis ini selain mereduksi makna demokrasi, juga telah meruntuhkan pandangan demokrasi substansial sebagai suatu *political action* untuk memperjuangkan kemuliaan warga Negara sebagai pemilik sah kedaulatan politik.

Dalam diskursus demokrasi, seperti diuraikan oleh TH Marshall (1965), pembentukan Negara kesejahteraan merupakan salah satu pilar esensial dari Negara demokratik. Sehingga tidak ada Negara demokrasi tanpa hadirnya pemenuhan terhadap hak-hak sosial bagi tiap-tiap warganya. Dengan kata lain pemenuhan hak-hak social dari warga Negara adalah inheren sebagai tanggungjawab Negara demokratik. Tatanan demokrasi

dalam konteks ini tidak dapat direduksi hanya pada penataan aturan-aturan main prosedural politik untuk memilih pejabat publik. Pemenuhan hak-hak sosial dari warga Negara sejalan dengan tujuan substansial demokratik untuk memberikan pemenuhan standar kehidupan sosial masyarakat yang baik, sehingga ia dapat menggunakan hak-hak sipil dan politiknya secara utuh. Tujuan mendasar dari pengedepeanan prinsip hak-hak sosial ini adalah agar warga Negara dapat mengaktualisasikan sepenuhnya segenap potensi kemampuan dirinya dan terhindar dari proses pemiskinan struktural.

Kedua, Prinsip Welfare Rights. Secara filosofis keberadaan wacana Negara kesejahteraan ditopang oleh ide filosofis tentang keadilan sosial terutama berhubungan dengan keadilan distributif. Kebijakan Negara kesejahteraan tidak serta merta memenuhi kebutuhan-kebutuhan dari tiap-tiap individu, namun demikian kebijakan publik yang dilakukan oleh Negara kesejahteraan memiliki tujuan untuk mendistribusikan pendapatan secara adil bagi seluruh warga Negara. Salah satu aspek keadilan sosial yang ditekankan sebagai landasan filosofis dari Negara kesejahteraan adalah berhubungan dengan hak tiap-tiap warganegara untuk hidup secara layak (*welfare rights*). Konsepsi tentang *welfare rights* memandang bahwa hak-hak asasi manusia tidak cukup dipahami dalam pengertian negatif yang dipahami oleh kaum liberal seperti Isaiah Berlin (1969: 118-172) dalam *Four Essays on Liberty* (Kehidupan tiap-tiap manusia harus dijaga dari kemungkinan koersi dan intervensi dari kekuatan diluar dirinya), namun hak yang melekat dalam diri manusia juga harus dimaknai dalam pengertian positif sehubungan dengan pentingnya pemenuhan pada akses sumber-sumber daya yang penting bagi kehidupan manusia itu sendiri.

Prinsip pengakuan terhadap *welfare rights* menjaga agar tiap-tiap system hak kepemilikan yang diterapkan tidak merampas hak dari tiap-tiap orang maupun kelompok-kelompok social yang terpinggirkan kehilangan akses sumber-sumber daya yang fundamental bagi kehidupan dirinya. Konsepsi *welfare rights* menjadi jangkar pengamatan

agar hak-hak rakyat untuk mengakses sarana-sarana kehidupan yang esensial untuk dirinya tetap dapat dijamin. Sehingga prinsip *common good* (kebaikan bersama) yang mengikat kehidupan tiap warganegara tetap dapat dipertahankan. Prinsip *welfare rights* berpijak pada pemenuhan nilai-nilai fundamental kemanusiaan melalui program-program social untuk memenuhi hajat hidup layak bagi setiap warganegara.

Ketika kita memahami substansi keadilan sosial secara radikal, *welfare rights* sendiri merupakan hak yang secara esensial melekat dalam diri manusia. Dalam pengertian ini suatu masyarakat dapat dipandang sebagai masyarakat berkeadilan, ketika didalamnya hak-hak social tersebut telah terjalin sejalan dengan jaminan terhadap hak-hak sipil dan politik. Hak bagi tiap-tiap orang untuk hidup secara layak merupakan bagian dari *pre-political rights*, dimana hak tersebut telah melekat dalam diri manusia sebelum ia masuk menjadi warga politik. Dalam konteks demikian maka kehidupan politik akan bermakna ketika tatanan politik (*political order*) bertugas untuk melayani dan merealisasikan hak-hak tersebut. Sejalan dengan kerja politik tersebut, suatu masyarakat berkeadilan dinilai ketika ia mampu mewujudkan akses seluas-luasnya bagi public agar tiap-tiap warganya dapat hidup secara layak.

Untuk menjamin hak-hak tersebut dapat diperoleh oleh tiap-tiap warga negara, maka diperlukan inisiatif aktif dan tanggung jawab pemerintah untuk menjaga dan merealisasikan pemenuhan hak-hak sosial tersebut. Kebutuhan-kebutuhan sosial mendasar bagi tiap-tiap orang seperti pendidikan yang layak, hak untuk memperoleh barang-barang publik seperti air dan listrik, layanan kesehatan, dan hak untuk bertempat tinggal dan memiliki rumah dan kebutuhan sosial lainnya menjadi orientasi utama dari tugas Negara untuk memperjuangkannya. Untuk merealisasikannya, maka mekanisme pajak progresif maupun system transfer pendapatan merupakan standar minimal yang dilakukan Negara kesejahteraan (*welfarestates*).

Ketiga, Prinsip Kesetaraan Kesempatan Bagi Warga Negara. Landasan filosofis dari relevansi Negara kesejahteraan

juga ditopang oleh basis keadilan *social redistributive* atas prinsip kesetaraan kesempatan bagi setiap warga Negara. Moon (2004:214) menggunakan konsep keadilan redistributif dari John Rawls untuk menjelaskan prinsip kesetaraan kesempatan bagi warga Negara dalam konstruk Negara kesejahteraan. Apabila dalam prinsip filosofis tentang *welfare rights* sebelumnya telah dibahas tentang hak-hak tiap-tiap orang untuk hidup layak yang menyangkut hak atas pendidikan, rumah, air serta listrik, dan lain-lain. Tiap-tiap warga negara untuk dapat hidup secara layak dan terjamin kebutuhan hidupnya juga harus memiliki akses dan pengalaman untuk meraih berbagai posisi dan karier sehubungan dengan keberadaan lapangan kerja yang ada di masyarakat.

Seseorang ketika lahir dan tumbuh telah terikat pada posisi kelasnya masing-masing. Dalam konteks ini tidak semua orang memiliki akses yang setara untuk bekerja sesuai dengan pilihannya masing-masing. Sehingga kehadiran Negara kesejahteraan berperan untuk mengatasi hambatan-hambatan social yang harus dihadapi oleh tiap-tiap orang berkaitan dengan posisi kelas mereka. Akses kepada pendidikan yang layak dan redistribusi asset-aset produktif sangat berperan dalam pemenuhan akses kepada pekerjaan yang layak. Sehubungan dengan pemenuhan kesempatan yang setara kepada setiap warga untuk dapat bekerja secara layak inibersifat kontekstual bagi setiap Negara. Formasi sosial yang eksis di tiap-tiap Negara menentukan formulasi seperti apa yang cocok dalam implementasinya. Dalam kecenderungan masyarakat agraris yang dominan seperti di Indonesia misalnya, dimana akses kepada tanah menjadi fundamental agar mereka dapat hidup secara layak, maka desain reformasi agrarian yang berkeadilan menjadi salah jalan utama untuk mewujudkan kesetaraan akses bagi tiap-tiap warga Negara.

Keempat, Prinsip Keseimbangan Otoritas Publik dan Ekonomi, dan Efisiensi Ekonomi. Seiring dengan kemenangan rezim pengetahuan demokrasi liberal-pasar bebas, muncul pandangan yang saat ini menjadi wacana hegemonik tentang

keutamaan pasar bebas dalam ruang public. Dalam paradig neo-liberal masyarakat dipahami sebagai kumpulan jumlah individu-individu, sehingga upaya untuk memenuhi kepentingan masyarakat dijalankan dengan memenuhi kebutuhan agregatif dari tiap-tiap orang. Dalam pandangan kaum neo-liberal, institusi pasar bebas tempat proses transaksi jual beli berlangsung merupakan institusi utama yang harus ditegakkan agar tiap-tiap orang akan dapat terpenuhi kebutuhan dirinya.

Negara kesejahteraan berangkat dari pemahaman yang berbeda. Dalam pandangan filosofis Negara kesejahteraan, pasar bebas tidak dapat dibiarkan berjalan sendirian untuk mengatur kompleksitas kehidupan publik. Pada kenyataannya mekanisme pasar bebas tidak dapat menentukan prioritas sosial dan menanggulangi persoalan-persoalan kemiskinan dan ketidakadilan sosial. Ketika mekanisme pasar bebas dibiarkan berjalan tanpa batasan dan regulasi, justru semakin memperlebar jurang ketimpangan sosial, kemiskinan dan ketidakadilan. Prinsip mengejar kepentingan diri seluas-luasnya dalam arena pasar bebas, hanya akan mengakomodasi mereka yang dapat membayar dan memberi keuntungan dalam transaksi ekonomi yang diakui untuk mendapatkan fasilitas bagi kenyamanan hidupnya. Alih-alih bersikap egalitarian karena dapat memuaskan kepentingan tiap-tiap individu, mekanisme pasar bebas justru menjadi kerangka institusional yang berperan untuk mengeksklusi setiap kepentingan dari mereka yang paling terpinggirkan secara ekonomi.

Secara lebih jauh pagedapanan rezim pasar bebas tanpa mempersiapkan perangkat regulasi yang tepat diatur oleh otoritas public, hanya akan menghancurkan fondasi dasar kehidupan publik yang berangkat dari ikatan relasi sosial. Sistem pasar bebas buta terhadap agenda prioritas dari kepentingan-kepentingan bersama. Keuntungan yang dihasilkan memberikan pertumbuhan dan keuntungan material, namun dalam jangka panjang, sistem pasar bebas yang berjalan eksekif tanpa batasan hanya akan menghancurkan ikatan-ikatan

sosial yang mengintegrasikan kehidupan bersama dalam ruang publik. Prinsip kebaikan bersama akan hancur digerus oleh prinsip pasar bebas yang berlandaskan efisiensi ekonomi dan kepentingan diri.

Kondisi ini sejak awal telah diperingatkan oleh *founding father* sistem kapitalisme yaitu Adam Smith. Bagi Smith mekanisme mekanisme pasar bebas dengan sendirinya akan sangat berbahaya bagi tatanan publik, ketika masing-masing orang hanya mengejar kepentingan egoistik dirinya sendiri. Institusi pasar bebas memerlukan topangan karakter solidaritas dan kepercayaan yang bersumber dari semangat komunitas, agar baik penjual dan pembeli dapat duduk bersama secara setara dalam proses transaksi pasar. Masyarakat Eropa abad ke-18 jaman disaat Adam Smith hidup memperlihatkan spirit loyalitas, altruism dan solidaritas begitu besar yang tumbuh dari kehidupan komunitas masyarakat sipil yang sehat tengah tergerus oleh kolonisasi wilayah ekonomi berbasis pasar bebas ke dalam setiap wilayah kehidupan publik.

Berbeda dengan rezim pengetahuan pasar bebas, paradigm *welfare state* menegaskan pentingnya peran Negara sebagai otoritas politik berperan sebagai agensi yang menggerakkan dan mengatur kehidupan publik. Pentingnya Negara dalam prinsip *welfare state* tidak ditempatkan untuk menggusur peran pasar bebas, namun Negara menjadi penting guna mendorong agar pasar bebas dapat berfungsi dengan baik dan tidak meminggirkan kepentingan bersama. Dengan demikian yang menjadi perhatian dari penyeru *welfare state* bukanlah pengedepanan peran Negara diatas pasar, namun yang paling penting adalah bagaimana menempatkan keterlibatan pasar maupun Negara secara tepat untuk menggerakkan kehidupan publik.

Menurut Triwibowo dan Bahagijo (2006:21), berangkat dari pengakuan terhadap pentingnya baik otoritas pasar maupun Negara, desain Negara kesejahteraan secara filosofis justru tidak menghalangi prinsip efisiensi ekonomi. Negara kesejahteraan justru bermaksud menggerakkan roda

perekonomian secara positif untuk mendorong agar setiap sumber daya manusia dimanfaatkan secara produktif untuk menggerakkan aktivitas ekonomi, dengan memenuhi kebutuhan dasar dari tiap-tiap orang. Selanjutnya prinsip Negara kesejahteraan juga berniat untuk mendorong partisipasi penuh pada pasar tenaga kerja maupun aktivitas investasi dan menabung.

BAB III

KEBIJAKAN SOSIAL DITINJAU DARI TEORI SOSIOLOGI

A. Kebijakan Sosial dan Teori Sosiologi

Kebijakan sosial berasal dari nilai-nilai, kenyataan, dan teori-teori sosial. Oleh karena itu, argumen tentang kebijakan sosial sebagian besar didasarkan pada sosiologi (Reiss, 2006: 35), sebuah studi tentang realita sosial sebagai suatu entitas. Sosiologi berbeda dengan psikologi yang cenderung memandang masyarakat sebagai kumpulan individu.

Sosiologi klasik memfokuskan penelitiannya pada pemahaman masyarakat. Namun, dengan perubahan dalam masyarakat, sosiologi yang ada saat ini telah berkembang menjadi studi yang tidak hanya berusaha untuk “memahami realita sosial” tetapi juga studi dengan tujuan untuk mengeksplorasi pemahaman untuk menciptakan masyarakat yang lebih baik dengan mempelajari cara masyarakat berinteraksi dan mendapatkan keseimbangan institusional untuk meneapai masyarakat yang ideal. Pendekatan sosiologi ini dikembangkan sebagai akibat dari pertumbuhan jumlah pertanyaan dan masalah yang tidak terpecahkan dalam masyarakat. Oleh karena alasan itulah maka sosiologi kontemporer sangat terkait dengan subjek kesejahteraan sosial.

Ketika sosiologi mengalihkan tujuannya pada kesejahteraan sosial, kebijakan sosial berubah. Studi ini dikenal kembali ketika Richard Titmuss yang memperkenalkan studi “administrasi sosial” dan kemudian “kebijakan sosial” di Inggris pada 1960an. Namun demikian, kebijakan sosial telah menjadi bagian dari sosiologi bahkan sebelum disiplin ilmu ini dibawa Oleh Titmuss. Oleh karena itu, penting untuk memahami sosiologi sebagai platform dasar kebijakan sosial.

Istilah sosiologi berasal dari kata “*socius*” yang berarti “masyarakat” dan “*logos*” berarti “berbicara”. Sosiologi adalah ilmu yang “membicarakan tentang masyarakat”. Secara historis,

sosiologi diperkenalkan sebagai ilmu pengetahuan Oleh Auguste Comte pada abad ke-18. Ia dipercaya memiliki pengetahuan yang lebih luas daripada Plato, Aristotle, Ibn Kaldun, Machiavelli, Thomas Hobbes, John Locke, J.J. Rousseau, sampai St. Simon. Pemikiran Comte tentang sosiologi cukup banyak memperkaya dasar ilmu pengetahuan dari para pendahulunya.

Comte adalah seorang filsuf Prancis, penemu studi sosiologi dan doktrin positivisme. Ia memperkenalkan sosiologi statis, yang memfokuskan pada hukum dan peraturan yang menyatakan bahwa masyarakat sebagai sosiologi dinamis, yang memfokuskan pada perubahan dan perkembangan. Ia juga memperkenalkan tiga fase pengetahuan: teleologi, ketika masyarakat gejala-gejala sosial berdasarkan pada nilai-nilai agama; fase metafisik ketika masyarakat menginterpretasikan gejala-gejala sosial berdasarkan pada rasionalitas mereka, dan kemudian fase positivistik ketika masyarakat menginterpretasikan gejala-gejala sosial melalui verifikasi ilmiah.

Pasca Comte, sosiologi telah memasuki “padang rumput” ilmu sosial yang kaya, ketika ia berkembang paling tidak menjadi enam aliran pemikiran: Geografi dan lingkungan, Organik dan evolusi, Formal, Psikologi, Ekonomi, dan Hukum.

Aliran pemikiran geografi dan lingkungan dikembangkan oleh Edward Buckle (1821-1862) dan Le Play (1806-1888) yang menyatakan bahwa kesejahteraan masyarakat tergantung pada iklim dan tanah; pernyataan tersebut diperkuat oleh pemikiran E. Huntington dalam *Civilization and Climate* (1915) yang menyatakan bahwa mentalitas manusia tergantung pada iklim tempat tinggal mereka.

Aliran pemikiran organik dan evolusi dikembangkan oleh Herbert Spencer (1820-1903), W.G. Sumner (1840-1910), Emile Durkheim (1855-1917), dan Ferdinand Tönnies (1855-1936). Spencer menyatakan bahwa organisme dibedakan dengan semakin meningkatnya kompleksitas dan diferensiasi di antara bagian-bagiannya. Konsep intinya adalah: kompleksitas-

diferensiasi-integrasi. Proses perubahan tidak akan menghasilkan apapun tanpa mekanisme “KDI” kompleksitas, diferensiasi, dan integrasi. Ia kemudian dikenal sebagai “prinsip-prinsip sosiologi”.

Di lain pihak, Durkheim memperkenalkan *Division of Labor* yang memunculkan gagasan bahwa elemen prinsip masyarakat adalah solidaritas. Jika solidaritas semakin buruk maka akan terjadi anomie, suatu kondisi di mana masyarakat kehilangan arah sebagai akibat dari ketidakmampuan untuk menilai aktivitas-aktivitas dengan nilai-nilai serta norma-norma yang ada. Pembagian buruh dalam fungsi masyarakat untuk menciptakan diferensiasi keterampilan yang saling melengkapi. Kondisi ini menjadi landasan bagi solidaritas yang kuat dan alamiah.

Tonnies menyatakan bahwa hubungan antara warga negara menentukan kehidupan sosialnya. Ada dua jenis hubungan sosial: *gemeinschaft*, yang berarti hubungan didasarkan pada perasaan, simpati, pribadi, dan kepentingan bersama; dan *gesellschaft*, yang berarti kepentingan rasional, bersifat sementara, dan hubungan yang tidak bersifat pribadi.

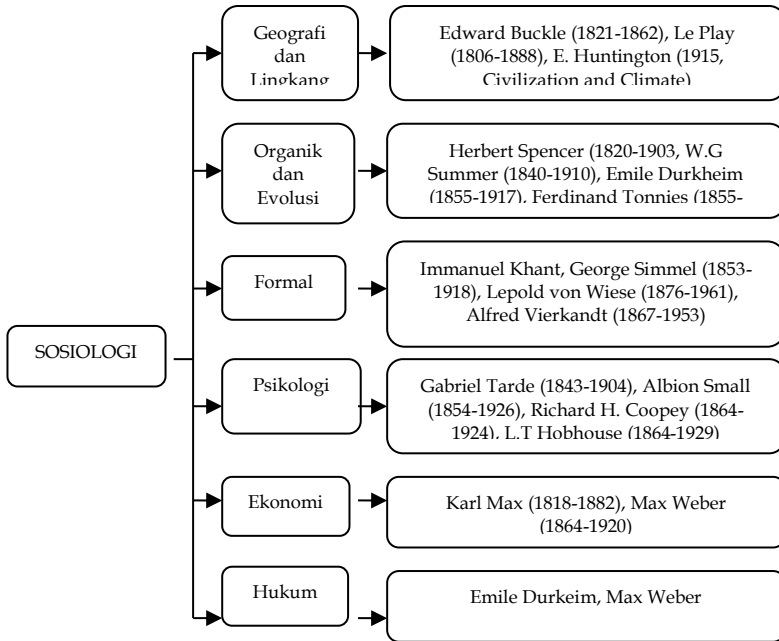
Aliran pemikiran formal dikembangkan oleh Immanuel Kant, Georg Simmel (1858-1918), Leopold von Wiese (1876-1961), Alfred Vierkandt (1867-1953). Kant menyatakan pentingnya regulasi judisial untuk mengatur hubungan di antara warga negara. Simmel mengemukakan bahwa semua institusi dalam masyarakat dibentuk menurut kategori superioritas, subordinasi, dan konflik. Semua hubungan sosial ada dalam salah satu dari tiga bentuk tersebut atau merupakan kombinasi dari ketiganya. Dalam hubungan ini, seorang manusia menjadi anggota masyarakat dengan melakukan dua proses sekaligus: individualisasi and sosialisasi.

Aliran pemikiran psikologi dikembangkan oleh Gabriel Tarde (1843-1904), Albion Small (1854-1926), Richard H. Cooley (1864-1924), dan L.T. Hobhouse (1864-1929). Tarde menerangkan tentang gejala sosial yang berjalan dalam kerangka mental dari setiap individu: imitasi, oposisi, adaptasi, dan inovasi.

Sedangkan Cooley mengembangkan konsep Kelompok Primer yang menyatakan bahwa kelompok pertama manusia ditandai dengan hubungan pribadi yang dekat, di mana perasaan dan emosi berkembang secara bebas.

Aliran pemikiran ekonomi dikembangkan oleh Karl Marx (1818-1883) dan Max Weber (1864-1920). Marx dalam *das Kapital* menyatakan bahwa selama masyarakat terstruktur dalam kelas-kelas, kelas penguasa atau kapitalis akan terus menerus menggabungkan kekuasaan dan kekayaan tanpa batas. Sedangkan kelas yang diperintah atau *proletariat* hidup dalam keadaan yang terus-menerus dieksploitasi oleh kelas penguasa. Oleh karenanya, Weber mengemukakan bahwa pembangunan ekonomi dan kekayaan masyarakat tergantung pada nilai-nilainya. Dalam *Protestant Ethics and Spirit of Capitalism* Weber menyatakan bahwa kapitalisme muncul dari komunitas Kristen di Eropa dan didorong oleh “nilai-nilai Protestan”. Dikatakan bahwa kerja keras adalah sikap terima kasih kepada Tuhan atas kehidupan yang telah diberikan kepada umat manusia. Dua nilai utama, bekerja dan berhemat yang sama dengan menginvestasi dan mengakumulasi modal, menjadi mesin kapitalisme.

Akhirnya, Aliran pemikiran hukum dikembangkan oleh Emile Durkheim (1855-1917) dan Max Weber (1864-1920). Durkheim mengemukakan aliran pemikiran hukum setelah memperkenalkan konsep *Division of Labor*. Ia menempatkan premis bahwa aturan hukum dan regulasi serta hukuman harus mengarahkan kehidupan manusia berdasarkan pada dua pertimbangan: sifat pelanggaran dan keyakinan masyarakat terhadap perbuatan baik dan buruk. Weber juga berkontribusi dalam aliran ini dengan temuannya bahwa elemen hukum rasional telah mendukung perkembangan kapitalisme.



Ada banyak lagi aliran pemikiran dalam sosiologi kontemporer, tetapi dua aliran utama adalah aliran fungsional struktural dan aliran konflik (Macionis, 2007). Aliran fungsional struktural mempunyai kerangka masyarakat sebagai sistem kompleks yang bagian-bagiannya bekerja bersama untuk menghasilkan solidaritas dan stabilitas. Dua tokoh terkemuka dari aliran tersebut adalah Talcott Parsons dan Robert K. Merton. Teori ini memandang sosiologi sebagai sarana untuk memahami, dan lebih fokus untuk menciptakan serta memantapkan. Di lain pihak, konflik sosial adalah kerangka masyarakat sebagai arena ketidaksetaraan yang menimbulkan konflik dan perubahan. Pakar teori Kelompok Frankfurt, Konflik-Gender, dan Konflik-Ras berada di sisi ini. Aliran ini mempromosikan gagasan bahwa “sosiologi adalah resep”; oleh karena itu, tujuannya adalah mengubah masyarakat.

Juga ada sosiologi mikro, seperti yang dikembangkan oleh Herbert Blumer pada *Symbolic Interaction* yang memandang masyarakat sebagai produk interaksi individu setiap hari.

Namun, Blumer tidaklah sendirian. Sosiologi kontemporer mikro diperkaya dengan banyak pemikiran, seperti *Dramaturgy* dari Erving Goffman yang melihat masyarakat sebagai drama di mana setiap orang memiliki topengnya sendiri, karena fungsinya dalam masyarakat; untuk meringankan hubungan masyarakat; setiap orang adalah aktor dan aktris. Juga ada etno-metodologi yang dikembangkan oleh Harold Garfinkel yang memandang masyarakat sebagai realita yang menerima semua realitas untuk menjaga kehidupan agar terus berjalan. Sedangkan Peter Berger, penemu *Social Reality*, mempercayai realitas sosial sebagai produk dari kekuasaan.

B. Makna Kebijakan Sosial

Ada dua cabang pemahaman yang menyangkut kebijakan sosial, cabang pertama yang telah digunakan di negara-negara maju, dan cabang lainnya di negara-negara yang belum berkembang.

Di negara-negara maju, kebijakan sosial dikembangkan dari studi administrasi sosial untuk mempersiapkan orang-orang yang akan bekerja dalam pelayanan sosial (Spicker, 2000: 1). Gagasan tersebut dituliskan dalam karya David Donnison yang berjudul; *Social Policy and Administration* (1965).

Ia menyebutkan bahwa administrasi sosial pertama kali diperkenalkan di Inggris sebelum PD I sebagai subjek pelatihan dan pendidikan bagi mereka yang ingin mempersiapkan diri mereka sendiri untuk terlibat dalam banyak bentuk usaha sosial dan amal (dikutip oleh Spicker, 2000: 1). Oleh karena itu, pelayanan sosial adalah area di mana kebijakan sosial dimulai (Spicker, 2000: 1). Singkat kata, di negara-negara maju, seperti yang diperkenalkan di Inggris, kemudian Eropa dan AS serta Amerika Utara; “kebijakan sosial berarti untuk memecahkan permasalahan”. Studi tersebut sebetulnya telah berakar lama sebelum Donnison menyebutkannya, seperti yang kita ketahui bahwa pada abad 16-17 terjadi peristiwa besar di Inggris yang mengubah peradaban manusia. Peristiwa tersebut adalah “revolusi industri”. Selama revolusi industri, industri-industri

tekstil bermunculan di London dan menjadi bisnis besar. *Baron-
baron* baru, yang disebut juga sebagai “Kapitalis” oleh pendiri sosialisme dan komunisme Karl Marx, menguasai industri-industri tersebut.

Revolusi industri memperkenalkan mesin-mesin dunia baru yang dioperasikan di pabrik-pabrik dan manajemen modal usaha. Seperti sebuah magnet besar, banyak pekerja pertanian, bukan pemilik tanah, pindah ke kota London, dan menjadi generasi pertama buruh dalam industri-industri tekstil. Para pemilik industri hidup dalam kemewahan, tetapi para pekerja hidup dalam kesengsaraan. Kapitalisme pertama memiliki gaya yang sangat jelas: “para pemilik modal mengeksploitasi mereka yang tidak mempunyai modal-pekerja”.

Produk samping generasi pertama kapitalisme adalah kemiskinan besar-besaran di London. Generasi pertama kapitalisme menciptakan disparitas besar antara mereka yang kaya dan miskin, menyebabkan banyak kemiskinan di Inggris dan AS. Hal ini dapat dibuktikan dari pemikiran ekstrem Marx dalam bukunya *Das Kapital* dan film Charlie Chaplin yang berjudul *Modern Times* (1936). Meskipun kisah dalam film tersebut tidak nyata namun saya percaya ia mempertahankan kebenaran kemiskinan menjadi masalah yang parah. Meskipun sebelum revolusi industri kemiskinan telah merajalela, isu tersebut sebetulnya tersembunyi dikawasan pedesaan jauh dari ibukota Inggris. Oleh karena itu, Undang-undang bagi Kaum Miskin kemudian diperkenalkan di Inggris antara abad ke-16 17 (Hill, 1993: 13). Undang-undang bagi Kaum Miskin bertujuan untuk menyelamatkan kaum miskin, dan/atau untuk menjaga kekayaan masyarakat yaitu kaum kapitalis. Undang-undang menjaga keselamatan kekayaan dalam posisi sosialnya yang baru, karena membebani pemerintah untuk mengganti rugi pemborosan kapitalis generasi baru. Sampai saat ini, ada banyak praktik industri yang memindahkan “pemborosan industrinya” kepada pemerintah. Meskipun kalangan industri berpendapat bahwa mereka telah membayar pajak untuk mengganti rugi pemborosan, harus dipertanyakan nilai trade off

dari “pembuat masalah” dengan “biaya beban yang dipindahkan”. Selain itu semua, biaya tersebut milik masyarakat bukan “pembuat masalah”.

Suatu pendekatan baru diperkenalkan di Jerman. Pada abad ke-18 Perdana Menteri Otto von Bismarck mendirikan asuransi kesehatan sosial-universal pertama bagi masyarakat, khususnya bagi kaum miskin. Kebijakan tersebut diadopsi oleh Inggris dan AS Pada abad ke 19 (Hill: 1993: 1719). Setelah Perang Dunia II, gagasan kebijakan sosial dibentengi dengan kemunculan kembali “negara kesejahteraan” dan praktik kesejahteraan sosial di antara negara-negara Eropa, khususnya Inggris dan Jerman. Ia berperan sebagai “cek pembayaran” dari pemerintah beberapa negara Eropa bagi warga negara mereka untuk mengganti rugi kehidupannya yang sangat menderita yang telah mereka alami selama Perang Dunia II (1942-1945).

Richard Morris Titmuss (1907-1973) adalah tokoh yang paling menonjol dalam perkembangan ilmu ini. Dalam esainya “*Social Division of Welfare*” yang ditulis pada 1955, Titmuss berpendapat bahwa mustahil untuk memahami efek kebijakan kesejahteraan selain dari masyarakat lainnya karena ada banyak saluran yang disampaikan oleh “kesejahteraan” (Spicker, 2000: 2).

Studi kebijakan sosial telah dikembangkan oleh para akademisi dan praktisi dari Barat. Studi ini memfokuskan pada “pemecahan masalah sosial” yang berbeda dengan fokus Studi di negara-negara berkembang (Soedjatmoko, 1988). “Apakah ini berarti bahwa kebijakan sosial di negara-negara berkembang tidak memecahkan masalah?” Ia memecahkan masalah, tetapi memecahkan masalah bukanlah satu-satunya tujuan. Kebijakan sosial di negara berkembang didesain untuk memecahkan masalah serta untuk melakukan pembangunan sosial.

“Apakah pembangunan (development) itu?” Pembangunan adalah istilah yang sangat terkait dengan negara-negara yang baru muncul pasca Perang Dunia II. Pembangunan adalah proses “mempercepat perubahan sosial”. Pembangunan adalah “perubahan sosial yang dipaksakan”. Oleh karena itu,

pembangunan selalu direncanakan, direkayasa, dan dikendalikan, karena tujuan pembangunan adalah: untuk menciptakan perbaikan “lompatan katak (*frog-leap*)”, untuk meninggalkan ketertinggalan. Oleh karenanya, pembangunan adalah “sebuah kata milik negara berkembang”. Kata negara berkembang mengacu pada negara-negara yang baru mendapatkan kemerdekaan pada 1940-an dan sesudahnya; sedangkan negara-negara lain di Eropa, yang dulunya adalah negara penjajah, dan merupakan dua negara di Amerika Utara-Kanada dan AS, telah menjadi negara-negara maju. Bahkan Eropa yang menderita parah setelah Perang Dunia II masih lebih maju dalam hal ilmu pengetahuan, teknologi, dan kebebasan.

Pada mulanya sebagian besar negara berkembang memahami bahwa pembangunan semata berperan sebagai kemajuan sektor ekonomi dan teknologi. Pemahaman yang dangkal terbukti merugikan. Pembangunan menciptakan masalah baru, seperti ketidaksetaraan ekonomi dan ketidakstabilan sosial. “Mengapa?” karena seperti pembangunan manusia, ada fasa “maturitas” dalam setiap kemajuan. Ada 2 meter, 100 kilogram, anak laki-laki berusia 12 tahun yang secara fisik seperti seorang laki-laki dewasa, tetapi secara mental tetap seperti seorang anak. Orang tidak dapat membiarkan anak itu berkeliaran dan menemukan kehidupannya sendiri. Kematangan sosial adalah sesuatu yang tidak dapat dimiliki negara. “Apakah kematangan sosial itu?” Kematangan sosial adalah pendidikan, meskipun bukan segalanya. Kematangan sosial adalah kemampuan masyarakat untuk memecahkan setiap konflik secara damai.

Ketika kita membahas tentang pembangunan, ia paling terkait dengan isu keterbelakangan. Dalam pendekatan klasik, keterbelakangan ekonomi memerlukan pembangunan ekonomi. Tetapi ada keterbelakangan lain, yaitu keterbelakangan sosial yang memerlukan pembangunan sosial. Baik keterbelakangan ekonomi dan sosial adalah keterbelakangan mutlak karena kesenjangan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju adalah jauh.

Ada dua keterbelakangan lain, tetapi mereka bersifat relatif, yaitu keterbelakangan politik dan keterbelakangan budaya. Keterbelakangan politik adalah keterbelakangan relatif, karena indikator keterbelakangan adalah tingkat demokratis sistem politik. Hal ini berarti, semakin demokratis sistem politik dalam suatu negara, maka ia akan dianggap semakin maju. Dalam konteks ini, demokrasi yang paling maju adalah demokrasi liberal. Negara-negara yang kurang demokratis biasanya mengalami kehidupan politik, ekonomi, dan sosial yang parah. Sebagian besar negara Afrika berada dalam kategori ini. Sebagian negara Asia termasuk Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka, Laos, Kamboja, and Myanmar juga termasuk. Namun, China adalah sebuah pengecualian. China bukanlah negara demokratis tetapi menjadi raksasa ekonomi. Malaysia dan Singapura dikritik karena tidak begitu demokratis, tetapi pembangunan ekonomi dan sosialnya jauh lebih baik jika dibandingkan dengan negara-negara yang lebih demokratis di kawasan tersebut. Singapura disebut sebagai "Negara Dunia Pertama" dan bukan lagi sebagai "Negara Dunia Ketiga", suatu sebutan bagi negara berkembang dan negara yang kurang berkembang.

Keterbelakangan budaya juga merupakan konsep dan fakta yang bersifat relatif. Ia mengacu pada negara-negara yang lebih menghargai nilai-nilai tradisional daripada nilai-nilai modern. Tentu saja, sebagian besar negara Afrika dan sebagian negara Asia Tenggara dikategorikan dalam kelompok ini. Keterbelakangan budaya memperburuk kehidupan masyarakat. Kurangnya teknologi menjadikan kaum perempuan di Sahara sampai Bangladesh mengalami kesulitan untuk mendapatkan air bagi keluarganya. Banyak di antara mereka harus berjalan berkilo-kilometer hanya untuk mendapatkan satu kendi air bahkan dengan air yang kadang-kadang tidak bersih. Tetapi, gambaran tersebut dipotret dengan cara berbeda oleh Jepang yang kaya akan nilai-nilai tradisional, yang diwarisi dari masa lalu dan masih dipertahankan sampai saat ini (seperti upacara

minum teh, sampai semangat *Bushido*), diperhitungkan sebagai salah satu ekonomi terbesar dunia.

Namun, karena keterbelakangan sosial dan ekonomi merupakan keterbelakangan absolut, mereka menarik perhatian dari sebagian besar pembuat kebijakan di negara-negara berkembang. Perpaduan antara keterbelakangan sosial-ekonomi dan tingkat pembangunan di negara-negara berkembang mengakibatkan perbedaan pendekatan kebijakan sosial untuk memasukkan pembangunan sosial.

Pembangunan sosial adalah pembangunan ke arah pembangunan manusia, keadilan sosial, dan ke arah kesejahteraan sosial. Pembangunan manusia adalah sebuah konsep pembangunan baru yang merupakan perluasan dari pembangunan ekonomi. Keberhasilan setiap pembangunan dinyatakan dalam tingkat PDB, Pendapatan Per Kapita, dan lain-lain.

	Primitif	Tradisional	Moderen
Mata Pencaharian	Berburu dan merabu	Pertanian	Industri dan informasi
Teknologi	Tidak ada sampai rendah	Rendah sampai menengah	Tinggi
Gaya Hidup	Nomade	Terikat alam	Mengatasi alam
Tipe Perkawinan	Homogeni	Homogeni sampai heterogeni	Sebagian besar heterogeni
Pertimbangan	Magis	Relijius	Rasional dan ilmiah
Fokus Kehidupan	Etnisitas	Harmoni	Perubahan
Orientasi	Tidak ada	Orientasi masa lalu	Orientasi masa depan
Filsafat	Kehidupan adalah tentang pertahanan hidup	"Kehidupan adalah seperti roda"	"Kehidupan adalah seperti anak panah"
Cara Hidup	Insting	Kebiasaan	Managemen

Pembangunan ekonomi telah mengubah negara-negara berkembang menjadi negara-negara kaya dalam bidang ekonomi, menyebabkan bentuk pembangunan lain luput dari perhatian, yaitu pembangunan manusia. Kritik-kritik terhadap pembangunan adalah bahwa pembangunan terlalu banyak menekankan pada isu ekonomi sampai penerima penghargaan nobel dalam bidang ekonomi Prof. Amartya Sen mempromosikan model Indikator Pembangunan Manusia (*Human Development Indicators*) yang diadopsi oleh Perserikatan Bangsa-bangsa sebagai Indeks Pembangunan Manusia/IPM (*Human Development Index/HDI*) pada 1990-an. Indikatornya adalah ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Pembangunan gender ditambahkan ke dalam IPM pada 1996.

IPM menjadi indikator global untuk mengukur jumlah pembangunan yang telah dicapai. Namun, pembangunan sosial lebih dari sekadar pembangunan manusia, pembangunan sosial adalah tentang transformasi masyarakat tradisional ke masyarakat modern.

Pemahaman dasar tentang kebijakan sosial adalah pemahaman tentang kesejahteraan sosial. Ia berhubungan dengan pendidikan masyarakat, perawatan kesehatan, perumahan dan keamanan sosial. Namun demikian, pembangunan sosial di negara-negara berkembang lebih banyak menuntut daripada sekadar kesejahteraan sosial.

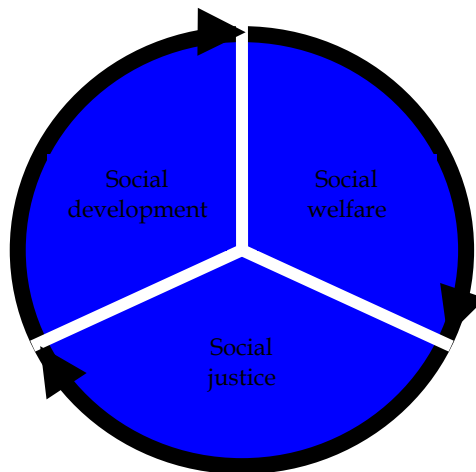
Pembangunan di negara-negara berkembang akan selalu menciptakan warga negara marginal yaitu mereka yang tidak mempunyai akses terhadap proses perkembangan dan oleh karenanya tertinggal dalam proses pembangunan. Ia mengakibatkan masalah sosial, baik dalam sektor ekonomi dan sosial. Kebijakan sosial diperlukan untuk memecahkan masalah sosial. Permasalahan sosial di negara-negara berkembang memiliki karakteristik yang berbeda.

Masalah sosial di negara-negara berkembang berhubungan dengan keadilan sosial. Masalah tersebut adalah tentang ketidaksetaraan dalam hal gender. Ia juga berhubungan dengan masalah pengangguran. Tentang masalah kaum miskin,

tentang kaum difabel, tentang diskriminasi, tentang konflik, tentang perdagangan manusia, tentang kriminalitas serta para korbannya. Permasalahan sosial juga menyangkut keteringgalan dan masyarakat yang terisolasi.

Ada tiga isu utama dalam kebijakan sosial: keadilan sosial, pembangunan sosial, dan kesejahteraan sosial.

Pertanyaannya adalah: "Mengapa kita selalu memiliki pemikiran tentang kesejahteraan sosial terlebih dahulu daripada isu-isu lainnya?" Kesejahteraan sosial adalah keprihatinan Barat terhadap keterbelakangan negara-negara berkembang. Negara maju dianggap menerapkan kebijakan sosial agar dapat memecahkan permasalahan sosial global. Sudut pandang Barat terhadap kebijakan publik diadopsi dari gagasan bahwa untuk memecahkan permasalahan sosial berarti dengan mereformasi sosial. Kemudian konsep tersebut dipikirkan oleh para pemikir Timur di negara-negara berkembang, meskipun seperti di negara-negara berkembang, pembangunan sosial di negara-negara Barat pasca Perang Dunia II tidak dimulai dari nol dan negara-negara Barat tersebut tidak mengalami masalah keterbelakangan.



Pertanyaannya adalah, “mengapa para pemikir dari negara-negara maju selalu mempunyai pemikiran tentang kebijakan sosial kesejahteraan sosial sebagai sarana untuk memecahkan masalah sosial bukan dengan mempertimbangkan isu-isu pembangunan sosial yang lebih luas dan relevan?” Ada dua alasan bagi hal tersebut. Pertama, berasal dari pemikiran bahwa pembangunan sosial merupakan bagian dari kesejahteraan sosial sebagai bagian dari kesejahteraan sosial yang perlu untuk dipecahkan. Alasan kedua adalah hegemoni budaya (lihat Hoogvelt, 1986). Sebagian siswa pergi menuntut ilmu ke negara maju, seperti Inggris, selama bertahun-tahun mereka diajar oleh para profesor yang meyakini bahwa kebijakan sosial adalah tentang kesejahteraan sosial agar dapat memecahkan permasalahan sosial. Perkembangan teori tersebut berhubungan dengan masyarakat di dalamnya. Kebijakan sosial di Inggris, sebagai contoh, merupakan respons terhadap permasalahan sosial yang terjadi di Inggris pasca revolusi industri (Hill, 1993), pasca Perang Dunia I (Donisson, 1965), dan pasca Perang Dunia II (Spicker, 2000).

Sebagian pemikir dari dunia Barat telah memastikan para siswanya dari negara-negara berkembang untuk mengembangkan teori-teorinya sendiri yang tepat untuk diterapkan di masyarakatnya. Walaupun sebagian pakar Barat mengembangkan model pembangunan yang cocok untuk negara-negara berkembang, seperti jaringan komunikasi untuk penyebaran inovasi (Rogers, 1986), administrasi publik dalam masyarakat yang prismatic (Henry, 1995). Pendekatan yang dibuat dengan penyesuaian tersebut membantu para pemikir dari negara-negara berkembang untuk melihat relevansi kebijakan sosial yang diterapkan dengan masyarakatnya (Nugroho, 2009).¹

Bagi negara-negara berkembang, sekali lagi, kebijakan sosial bukan hanya tentang pembangunan sosial dan kesejahteraan sosial, tetapi lebih luas daripada hal-hal tersebut. Pembangunan sosial adalah tentang mengubah masyarakat menjadi masyarakat baru atau peradaban baru yang belum

pernah mereka tinggal dan rasakan, karena saat ini dinikmati oleh negara-negara maju.

Kebijakan sosial bukan hanya tentang kemiskinan melainkan juga tentang mengembangkan kualitas masyarakat yang kurang berpendidikan agar menjadi lebih terdidik. Kebijakan sosial juga membantu mereka yang kurang mampu untuk mengakses proses pembangunan. Ia juga tidak hanya tentang permasalahan sosial dari komunitas yang tertinggal, tetapi permasalahan sosial yang ada ratusan tahun yang lalu di bawah penjajahan.

Negara-negara Eropa menyebut kesejahteraan sosial sebagai "*pay-check*" bagi warga negara mereka untuk mengganti rugi malapetaka yang dialami selama Perang Dunia II dan di negara-negara berkembang, ketentuan kesejahteraan sosial berperan sebagai "*pay-check*" dari para pemimpin untuk membayar ratusan tahun kondisi di bawah penjajahan sebagai akibat dari penjajahan.

Kebijakan sosial di negara-negara berkembang dimulai dari nol, karena "keterbelakangan sosial"; yang berbeda dengan kebijakan sosial di negara maju dengan hanya permasalahan sosial yang ada. Oleh karena itu, kita perlu meningkatkan pemahaman kita bahwa kebijakan sosial di negaranegara berkembang lebih dari hanya kesejahteraan sosial, tetapi juga mencakup pembangunan dan keadilan sosial.

Ada satu keyakinan tentang kebijakan sosial yang dibagi bersama antara barat, timur, negara-negara berkembang, dan negara-negara maju. Secara budaya, gagasan "negara kesejahteraan" tidak dikembangkan di abad pertengahan, tetapi berakar dari kerinduan akan "surga di dunia"; impian untuk membangun kembali surga di dunia manusia. Kebijakan sosial tidak hanya semata membuat manusia beradab seperti yang dinyatakan dalam kepercayaan masyarakat Barat, dari Dewa Matahari di Mesir sampai Inca, dari agama Hellenic sampai agama Kristen dan Islam. Diceritakan dari generasi ke generasi; dari masyarakat ke masyarakat; dari Raja ke Raja berikutnya; dan dari para orangtua kepada anak-anak mereka. Para

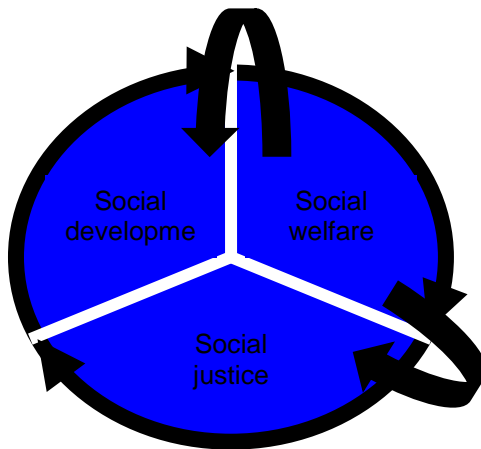
pemimpin yang bijak dari Raja, Ratu, Sultan, Kaisar, Presiden, dan Perdana Menteri diwajibkan untuk memenuhi kerinduan masyarakat akan surga di dunia, yaitu kesejahteraan sosial. Pada hakikatnya, kesejahteraan sosial bukanlah semata tentang kekayaan; kesejahteraan sosial adalah tentang hidup dalam suasana yang saling menyayangi dan harmonis, hidup dalam komunitas di mana semua impian dapat terpenuhi.

Dengan demikian, *“Seperti apakah kebijakan sosial di negaranegara berkembang gitu?”*

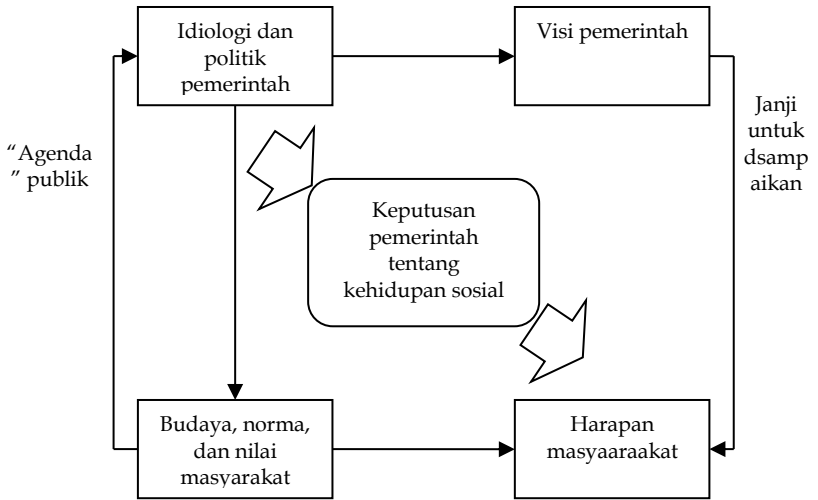
Setiap pemerintah di negara-negara berkembang yang demokratis dipilih oleh masyarakat agar dapat membawa agenda masyarakat, yaitu *“agenda publik”*, sebagai ideologi dan politik mereka. Agenda tersebut adalah tentang kepentingan masyarakat yang mewujudkan norma-norma dan nilai-nilai sosial masyarakat. Pemerintah harus memperhitungkan agenda dalam keputusan-keputusan mereka, karena keputusan tersebut merupakan *“trade-of ”* untuk suara rakyat dalam pemilihan umum. Agar tetap berkuasa, pemimpin politik harus *“membeli”* kebutuhan warga negara dan dengan demikian kepentingan mereka juga. Kemudian dirumuskan sebagai *“visi pemerintah”*, sebagai sebuah bukti bahwa pemerintah bertekad untuk menciptakan kondisi yang lebih baik bagi masyarakat. Hal ini adalah *“harapan masyarakat”*. Ia merupakan perwujudan dari visi pemerintah. Ia merupakan premis untuk disampaikan kepada para pemilih dalam pemilihan umum. Tugas utamanya adalah *“bagaimana menyampaikan harapan tersebut?”* Ia disampaikan dengan keputusan. Oleh karena itu, kebijakan adalah keputusan pemerintah. Kebijakan sosial adalah keputusan pemerintah pada kehidupan sosial untuk mencapai harapan masyarakat akan masa depan yang lebih baik.

Perlu untuk diingat, jika kita belajar di negara-negara maju (yaitu Inggris, Jerman, Swiss), kita akan belajar tentang kesejahteraan sosial yang pada hakikatnya hanya sebagai kesejahteraan sosial semata, tetapi apabila kita adalah siswa di negara berkembang, kita akan mempelajari tiga isu sekaligus: kesejahteraan sosial, pembangunan sosial, keadilan sosial.

Pertanyaannya adalah, “Apa yang perlu didahulukan? Kebijakan sosial atau kesejahteraan sosial?” Berdasarkan diskuusi saya dengan Siti Hajar Abubakar, seorang Profesor Administrasi dan Keadilan Sosial, *University of Malaya*, maka kami menyimpulkan bahwa dalam konteks negara berkembang kebijakan sosial sebaiknya didahulukan, dan kemudian diikuti Oleh kesejahteraan sosial. “Mengapa?” Karena seperti yang telah kita bahas sebelumnya agenda kebijakan sosial di negara berkembang tidak hanya sekedar tentang merespons permasalahan sosial, tetapi juga menciptakan masyarakat masa depan yang lebih baik.



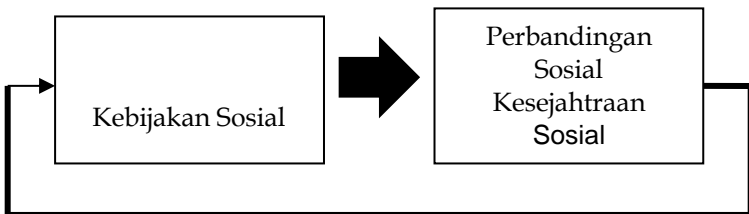
Oleh karenanya, kebijakan sosial bu-kan merupakan tindakan yang pasif, tetapi tindakan yang aktif. Ia menciptakan, ia menghasilkan.



C. Kebijakan Sosial dalam Perspektif Sosiologi

Apakah kebijakan sosial itu? Tidak mudah untuk mendefinisikan kebijakan sosial, seperti yang dinyatakan Oleh Kenneth E. Boulding bahwa kebijakan sosial adalah istilah yang kabur, karena batas-batasnya sulit didefinisikan, sementara itu isinya kaya.

“Dalam maknanya yang paling luas, kebijakan sosial mencakup semua kebijakan yang diarahkan kepada pembuatan perubahan struktur masyarakat, dan karena tidak ada kebijakan yang dapat diabaikan dari hal ini, kebijakan sosial akan menjadi sekadar nama lain untuk kebijakan pemerintah” (Boulding, 1976: 11)



Oxford Concise Dictionary of Sociology mendefinisikan kebijakan sosial sebagai konsep yang kabur:

“serangkaian gagasan yang lebih atau kurang jelas tentang apa yang seharusnya dilakukan dalam lingkungan tertentu, yang sering kali ditetapkan dalam tulisan, dan biasanya secara resmi diadopsi oleh badan pembuat keputusan yang terkait” (Marshall, 1994: 492).

Definisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan sosial memiliki berbagai konsep.

Collins Internet-Linked Dictionary mendefinisikan Kerja Sosial sebagai kebijakan pemerintah dalam kesejahteraan dan studi akademik tentang pembangunan, implementasi, dan dampak (Christopher Pass, 2006: 350). Definisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan pemerintah dan juga bagian dari ilmu pengetahuan akademik.

Bagi Macbeth kebijakan sosial adalah menyangkut tatanan hubungan antara kaum laki-laki dan perempuan yang hidup bersama dalam masyarakat, atau dengan prinsip-prinsip yang mengatur kegiatan individu dan kelompok sejauh mereka memengaruhi kehidupan dan kepentingan orang lain (dikutip dari Titmuss, 1977: 11). Sementara itu, Lafitte menyebutkan bahwa kebijakan sosial lebih terkait dengan lingkungan komunal (dikutip dari Titmuss, 1977: 15).

TH. Marshall (1965) mendefinisikan kebijakan sosial sebagai kebijakan pemerintah yang mempunyai dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara, dengan menyediakan layanan dan pendapatan bagi mereka. Inti pokoknya terdiri dari jaminan sosial, bantuan publik, kesehatan dan pelayanan kesejahteraan, serta kebijakan perumahan.

David Gill mendefinisikan kebijakan sosial sebagai studi kebutuhan sosial dan fungsi organisasi layanan sosial atau sistem kesejahteraan sosial untuk memenuhi kebutuhan tersebut dalam kondisi yang langka (dikutip dari M Titmuss, 1977: 11).

Richard Titmuss, seorang intelektual yang menyatakan gagasannya tentang kebijakan publik sebagai ilmu pengetahuan di Inggris, mendefinisikan kebijakan sosial sebagai perhatian terhadap alokasi berbagai sumber daya yang terbatas untuk memenuhi berbagai kebutuhan sosial (Titmuss, 1977: 14). Titmuss melihat bahwa kebijakan sosial adalah masalah ekonomi untuk merespons adanya hukum kelangkaan.

Titmuss (1977) menyatakan bahwa kebijakan sosial dapat dipahami sebagai: Administrasi sosial, Pelayanan sosial, Kesejahteraan sosial, Keamanaan sosial, dan Negara kesejahteraan. Ia menyebutkan bahwa kebijakan adalah prinsip yang mengatur tindakan dengan tujuan tertentu seperti yang dinyatakan bahwa konsep kebijakan hanya bermakna jika kita yakin bahwa kita dapat mengubah dalam berbagai bentuk. Oleh karena itu, Titmuss menyatakan bahwa, kita tidak memiliki kebijakan tentang cuaca, karena kita tidak dapat mengubah cuaca, karena kebijakan adalah tindakan yang berorientasi kata.

Titmuss (1974) kemudian menerangkan bahwa kebijakan sosial hanya merupakan bagian dari mekanisme pengaturan diri yang dibangun menjadi sistem sosial alamiah. Kebijakan sosial dapat dipandang sebagai instrumen perubahan positif; sebagai bagian yang dapat diprediksi dan dapat dihitung dari keseluruhan proses politik. Kebijakan sosial tidak secara otomatis bereaksi dalam menginvestasikannya dengan *halo of altruism*. Ia menyatakan nilai yang meyakini bahwa kebijakan sosial tidak menunjukkan kepatuhan terhadap partai politik atau ideologi apa pun.

Titmuss mengemukakan tiga pemahaman dasar kebijakan sosial:

1. Pemahaman dasar kebijakan bertujuan untuk bersifat dermawan kebijakan memberikan kesejahteraan bagi warga negara.
2. Pemahaman dasar kebijakan mencakup sasaran ekonomi serta non-ekonomi.
3. Pemahaman dasar kebijakan melibatkan tindakan redistribusi progresif sumber daya dari mereka yang kaya

kepada kaum miskin (Titmuss, 1977: 29). Kita akan melihat bahwa hal ini adalah kelemahan pemahaman kebijakan sosial di masa lampau: kebijakan sosial didesain semata untuk memburukkan manusia atau komunitas. Sedangkan dalam pemahaman kontemporer, kebijakan sosial adalah hak sosial, yang berarti bagi setiap orang dan komunitas tanpa memandang baik atau buruknya.

Titmuss (1977) untuk sementara, mengembangkan tiga model kebijakan sosial:

1. Model Kesejahteraan Residual Kebijakan Sosial, dengan perumusan Kebijakan Sosial yang didasarkan pada premis bahwa ada dua saluran alamiah (atau diberikan secara sosial): pasar swasta dan keluarga. Titmuss menyatakan bahwa lembaga-lembaga kesejahteraan mulai bertindak hanya ketika saluran-saluran tersebut rusak dan lembaga sebaiknya hanya berjalan sementara. Pendekatan tersebut didasarkan pada teori konstruk masyarakat organik-mekanistik-biologis (Herbert Spencer, Radcliff-Brown, Milton Friedman, Fredrick Hayek) (Titmuss, 1977: 30).
2. Model Prestasi-Kinerja Industrial dan Kebijakan Sosial, dimana kesejahteraan sosial dipahami sebagai tambahan bagi perekonomian. Kebutuhan sosial sebaiknya dipenuhi berdasarkan pada manfaat, performa kerja, dan produktivitas. Model ini disebut oleh Titmuss sebagai "Model Tangan Anak Gadis (*Handmaiden model*)", karena pendekatan tersebut didasarkan pada teori-teori ekonomi dan psikologi, yang menyangkut insentif, upaya dan penghargaan, serta pembentukan kelas dan kelompok yang loyal (Titmuss, 1977: 31).
3. Model Redistributif Institusional Kebijakan Sosial; di mana kesejahteraan sosial dipahami sebagai lembaga utama yang terintegrasi dalam masyarakat, memberikan pelayanan universal di luar pasar menurut prinsip kebutuhan. Model ini menggabungkan sistem redistribusi dalam perintah seputar sumber daya setiap saat, karena pendekatan tersebut

didasarkan pada teori efek pengganda perubahan sosial, sistem ekonomi, dan kesetaraan sosial (Titmuss, 1977: 31).

Klasifikasi Titmuss mencerminkan gagasan yang dikembangkan oleh masyarakat dari Barat dan masyarakat Kapitalis. Pembagian model kebijakan sosial ini juga tercermin dalam karya Esping-Andersen. Andersen menuliskan tentang “Tiga Dunia Rezim Kapitalisme Kesejahteraan (*Three Worlds of Welfare Capitalism Regime*)”:

1. Neo-liberal, dengan tiga karakter: rendahnya de-komodifikasi, sangat terstratifikasi, intervensi dan regulasi negara dalam pelayanan sosial berbasis pasar. Negara yang mempraktikkan model ini adalah Amerika Serikat.
2. Sosial demokrat, dengan tiga karakter: tingginya de-komodifikasi, stratifikasi yang rendah, intervensi negara dan ketetapan keuangan secara langsung. Negara yang mempraktikkan model ini adalah negara-negara Skandinavia.
3. Korporatis, dengan tiga karakter: tingginya de-komodifikasi, sangat terstratifikasi, intervensi negara dan regulasi pasar keuangan. Negara yang mempraktikkan model ini adalah Jerman (Esping-Andersen, 1990: 55).

Alcock menyatakan bahwa istilah kebijakan sosial tidak hanya digunakan untuk menyebut tindakan sosial di dunia nyata. Ia menambahkan bahwa kebijakan sosial adalah istilah yang digunakan untuk mendeskripsikan tindakan-tindakan yang bertujuan untuk menghasilkan kesejahteraan dan juga untuk menunjukkan studi akademik tindakan tersebut (Alcock, 1997: 1).. Alcock mendefinisikan kebijakan sosial sebagai teori dan praktik serta menggunakan frasa tujuan yang berbeda seperti yang akan kita bahas dalam bab berikutnya.

Fiona William menjelaskan kebijakan sosial sebagai suatu studi tentang hubungan antara kesejahteraan dan masyarakat, dan cara terbaik dari kebijakan sosial adalah dengan

memaksimalkan kesejahteraan dalam masyarakat (dikutip dari Spicker, 2000: 3).

Brenda DuBois & Karla Krogsrud mendefinisikan kebijakan sosial sebagai prinsip-prinsip dan pelaksanaan tindakan yang memengaruhi seluruh kualitas kehidupan serta keadaan individu dalam kelompok dan hubungan intra sosial mereka (DuBois & Krogsrud, 2010: 249). Kebijakan sosial diidentifikasi sebagai pemerintah dan atau kebijakan publik yang membahas ketidaksetaraan dalam lembaga sosial, memperbaiki kualitas kehidupan orang-orang yang tidak beruntung, dan memberikan bantuan kepada masyarakat yang membutuhkan (DuBois & Krogsrud, 2010: 249).

John J. Macionis memandang kebijakan sosial dari cara masyarakat merespons permasalahan sosial. Hal ini adalah strategi formal yang memengaruhi bagaimana masyarakat berjalan (John J. Macionis, 2010: 17).

Seorang pakar dari Malaysia, Marican, mendefinisikan kebijakan sosial sebagai keputusan dalam bentuk pilihan-pilihan untuk memecahkan masalah-masalah dengan serangkaian program yang melibatkan hukum dan peraturan (Marican, 1997).

Pakar kebijakan sosial Malaysia, Siti Hajar, mendefinisikan, kebijakan sosial sebagai intervensi sosial yang mengikuti panduan struktur sosial dalam konteks masyarakat, waktu, kondisi, dan ruang.

Pertanya, "Apakah kebijakan sosial itu?" Sebelum menjawab pertanyaan ini, Saya ingin mendasarkan pemahaman saya pada gagasan dari dua pemikir, Spicker dan de Haan. "Kebijakan sosial adalah tentang kebijakan" seperti yang dinyatakan oleh Spicker (2000: 4). "Kebijakan sosial adalah bagian dari kebijakan publik" seperti yang dikemukakan oleh de Haan (2007: 14). Oleh karena itu, kebijakan sosial harus tentang kebijakan publik.

Pertanyaan selanjutnya, "Apakah kebijakan publik itu?". Kebijakan publik menurut Dye (1987) yang diaktualisasi oleh Fischer, *et.al*, (2014: 79) adalah apapun pilihan pemerintah untuk

melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik (Dye (1987) yang diaktualisasi oleh Fischer, *et.al*, 2014: 79). Sedangkan menurut Chiff J.O Udaji dalam Wahab (2012:5) kebijakan publik atau kebijakan negara sebagai *An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large* (Suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar masyarakat) (Chiff J.O Udaji dalam Wahab, 2012:5).

Pendapat kedua ahli tersebut di atas, kebijakan publik merupakan sesuatu yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik.

Selanjutnya Kaplan (2014: 18) mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai *a projected program of goals, values and practices* (Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah) dan juga mengemukakan bahwa kebijaksanaan publik sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan (Kaplan, 2014: 18). Berdasarkan pendapat di atas maka dikatakan suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen yaitu:

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Implikasi dari pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh para ahli di atas adalah: *pertama*, bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan. *Kedua*, bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah. *Ketiga*, bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-

benar dilakukan oleh pemerintah. *Keempat*, bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu. *Kelima*, bahwa kebijakan pemerintah selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Implikasi lain mengenai kebijakan publik yang dikemukakan oleh para pakar tersebut di atas bahwa setidaknya ada empat esensi yang terkandung dalam pengertian kebijakan publik yaitu, *pertama* kebijakan publik merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah. *Kedua*, kebijakan publik tidak hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. *Keempat*, kebijakan publik harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, kebijakan publik dapat menegaskan bahwa pemerintah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam apa yang oleh David Easton di sebut sebagai *authorities in apolitical system* yaitu penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau perannya.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka dapat dirumuskan makna kebijakan publik adalah:

1. Segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh Pemerintah.
2. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan perorangan atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrator publik.

3. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang nilai manfaatnya harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Menurut Parker (2012: 36), dalam bukunya *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, berpendapat bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subyek atau krisis (Parker, 2012: 36). Sedangkan menurut Anderson (2013: 5) dikatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga/badan-badan Pemerintah dan Pejabat-pejabatnya (Anderson, 2013: 5). Implikasi dari pendapat kedua ahli di atas adalah:

1. Bahwa kebijakan itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau tindakan yang berorientasi pada maksud dan tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan Pemerintah/Pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan Pemerintah.
4. Bahwa kebijakan itu berdasarkan pada peraturan atau undang-undang yang bersifat memaksa.

Pakar lain Nakamura dan Smallwood yang diaktualisasi oleh Marume *et.al*, (2016: 87-88) mengatakan bahwa kebijakan publik berarti serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana untuk mencapai tujuan tersebut (Nakamura dan Smallwood yang diaktualisasi oleh Marume *et.al*, 2016: 87-88). Namun dalam konteks kebijakan publik ini, seperti dirangkum Sunggono (2012:23-24) menyatakan, bahwa kedua ahli tersebut menyatakan sebagai semua pilihan atau tindakan dan melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan kebijakan, yaitu: (1) perumusan kebijakan; (2) pelaksanaan kebijakan; (3) penilaian kebijakan atau evaluasi (Sunggono, 2012:23-24).

Pandangan para ahli tersebut, menunjukkan bahwa makna kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan pemerintah guna melaksanakan suatu kegiatan yang diawali dari pembuatan atau perumusan, pelaksanaan dan penilaian atau evaluasi kebijakan. Mengacu pada pandangan dari beberapa pakar kebijakan publik, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan penataan reklame yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru merupakan langkah kebijakan publik dengan dasar hukum Peraturan Nomor 4 Tahun 2011 tentang pajak reklame.

Birkland (2001) menyatakan bahwa ada kekurangan konsensus menyangkut beberapa definisi kebijakan publik. Saya lebih memilih “pendekatan strategis-pragmatis” daripada pemahaman kebijakan publik, sehingga saya memilih definisi Dye (1987). Dye mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Ia menambahkan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah melakukannya, dan apa perbedaan yang dapat dihasilkannya (Dye, 1987). Dengan model matematis-etimologis, kebijakan publik didefinisikan sebagai:

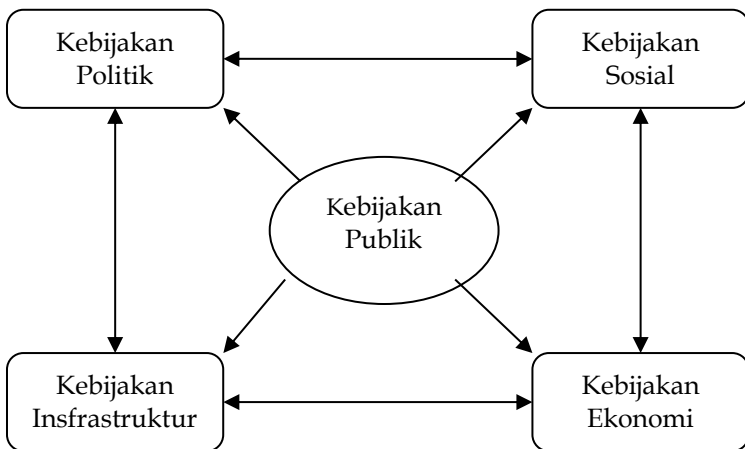
Kebijakan Publik = Kebijakan + Publik

Kebijakan adalah keputusan autoritatif. Keputusan yang dibuat oleh orang yang memegang kekuasaan, formal atau informal. Sedangkan publik adalah sekelompok orang yang dihubungkan dengan isu khusus. Publik adalah lingkungan di mana orang menjadi warga negara, ruang di mana warga negara berinteraksi, di mana negara dan masyarakat berada. Oleh karena itu, kebijakan publik adalah Negara atau pemerintah sebagai pemegang kekuasaan keputusan untuk mengatur kehidupan publik untuk mencapai misi bangsa. Bangsa selalu terdiri dari dua lembaga, yaitu negara dan masyarakat. Misi bangsa selalu dinyatakan secara tegas dalam Konstitusi.

Dalam sepuluh tahun pengalaman saya mengajar, meneliti, dan belajar, saya menyimpulkan bahwa keunggulan bangsa sangat tergantung pada kompetensi bangsa untuk mengembangkan keunggulan kebijakan (Nugroho, 2009: 1).

Agar dapat memahami kebijakan publik baik dalam teori dan praktik, maka bermanfaat untuk memahami tentang model penetapan kebijakan yang paling sederhana. Dalam sebuah sistem politik yang independen negara, bangsa, atau tanah air paling tidak selalu memiliki empat elemen kebijakan: politik, sosial, ekonomi, dan infrastruktur. Kebijakan politik (publik) adalah tentang hukum, keadilan, keamanan, administrasi publik, demokrasi, pemerintahan, dan sejenisnya. Kebijakan sosial (publik) menyangkut pembangunan sosial dan keadilan sosial. Kebijakan ekonomi (publik) adalah menyangkut fiskal, moneter, peluang kerja, ekspor-impor, industrialisasi, pajak, dan sejenisnya. Kebijakan infrastruktur (publik) berjalan pada utilitas publik, infrastruktur publik, pelestarian lingkungan, air, sanitasi, transportasi, dan sejenisnya.

Kebijakan publik berbeda dengan kebijakan sosial karena kebijakan sosial lebih berhasrat kepada manusia dalam konteks masyarakat. Kebijakan publik bukan hanya tentang masyarakat, tetapi kualitas kesehatan; ia bukan hanya tentang menciptakan lapangan kerja tetapi juga memecahkan masalah kemiskinan.



Dalam kaitan dengan kebijakan publik dan penetapannya, kebijakan sosial tidak hanya tentang pembangunan ekonomi dan bisnis, pembangunan fisik dan infrastruktur, pembangunan politik, pembangunan sosial yang mengatasi ketidakadilan sosial agar dapat mencapai kesejahteraan sosial.

Kebijakan sosial adalah tentang keputusan dan bukan hanya tentang program, proyek, atau intervensi sebagai komponen kebijakan sosial. Kebijakan sosial adalah tentang keputusan untuk bertindak atau tidak bertindak dan apa hasil yang mungkin didapat. Dengan demikian, kebijakan sosial adalah kebijakan pemerintah, yaitu tentang pembangunan sosial, keadilan sosial, dan kesejahteraan sosial.

Cara Dasar Investasi	Metode Varian	Contoh-Contoh
Keuntungan tunai	Non kontribusi universal Kontributor universal Selektif	Manfaat bagi anak Pensiun Dukungan pendapat
Banyak pelayanan	Universal Selektif	Pelayanan rumah sakit, sekolah Resep obat gratis, beasiswa pendidikan tinggi
Subsidi	Kupon Subsidi umum	Kupon penitipan anak, kartu bus Jalur transportasi publik "sosial"
Regulasi		Peluang hukum yang sama
Peraturan		Layanan katering sekolah
Nasihat		Pusat bantuan perumahan
<i>Gatekeeping</i>		Perawatan komunitas

Dalam beberapa contoh, kebijakan sosial adalah suatu intervensi, meskipun bukan segalanya. Sebagai perbandingan, Miller memberikan panduan untuk memahami model dan metode kebijakan sosial sebagai intervensi.

D. Model Kebijakan Sosial

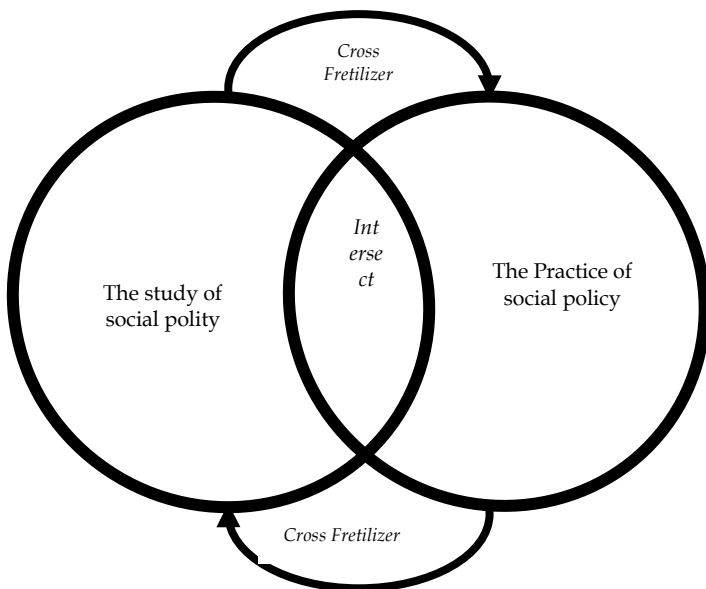
Diskursus kebijakan sosial adalah karena isu kesejahteraan dan oleh karena itu menyejahterakan negara. Rosner menyatakan bahwa negara yang sejahtera adalah ekonomi pasar dengan regulasi publik untuk tujuan tertentu. Ia berfungsi sebagai sarana untuk mengatasi kegagalan pasar dan untuk membantu segmen masyarakat yang lebih miskin (Rosner, 2003: 15). Ada tiga model kebijakan sosial berkenaan dengan negara yang sejahtera. Pertama, model kebijakan sosial yang menempatkan pengurangan kemiskinan sebagai agenda inti. Model tersebut diimplementasikan oleh negara-negara Anglo Saxon, seperti Inggris, AS, Australia, dan Selandia Baru. Kedua, model kebijakan sosial yang memfokuskan pada perlindungan orang-orang yang bekerja. Model tersebut sebagian besar diimplementasikan oleh negara-negara Eropa Tengah, khususnya Jerman dan Prancis. Ketiga, model kebijakan sosial yang memberikan perlindungan minimum bagi semua orang dan juga melindungi pendapatan masyarakat. Model tersebut diimplementasikan oleh negara-negara Skandinavia dan Belanda. Namun, seperti yang dinyatakan Esping-Andersen (1999), sejak 1990-an, perbedaan ketiga tipe negara yang sejahtera tersebut menjadi kurang jelas.

Model	Fokus kemiskinan	Melindungi pekerja	Perlindungan minimum bagi masyarakat dan para pekerja
Negara	Inggris, Amerika Serikat, Australia	Jerman, Prancis	Norwegia, Swedia, Denmark, Belanda

	Pemerintah	Masyarakat
Regulator	Kebijakan sosial	Diatur sendiri
Operator	Departemen sosial	Lembaga sosial

Juga ada diferensiasi antara model di mana negara berperan sebagai regulator, dan negara sebagai operator atau pengatur program. Pada kenyataannya, pemerintah dan masyarakat dapat melakukan keduanya.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan kebijakan sosial merupakan disiplin ilmu dan praktik. Sebagai suatu disiplin ilmu, kebijakan sosial disusun dari berbagai disiplin ilmu, seperti sosiologi, psikologi, ekonomi, pendidikan, demografi, kesehatan, hukum dan kriminologi. Kebijakan sosial fokus pada studi pembangunan sosial, keadilan sosial, dan kesejahteraan sosial. Kebijakan sosial adalah keputusan pemerintah pada pembangunan sosial, keadilan sosial, dan kesejahteraan sosial; mengenai perumusan, implementasi, kontrol, dan kinerja.



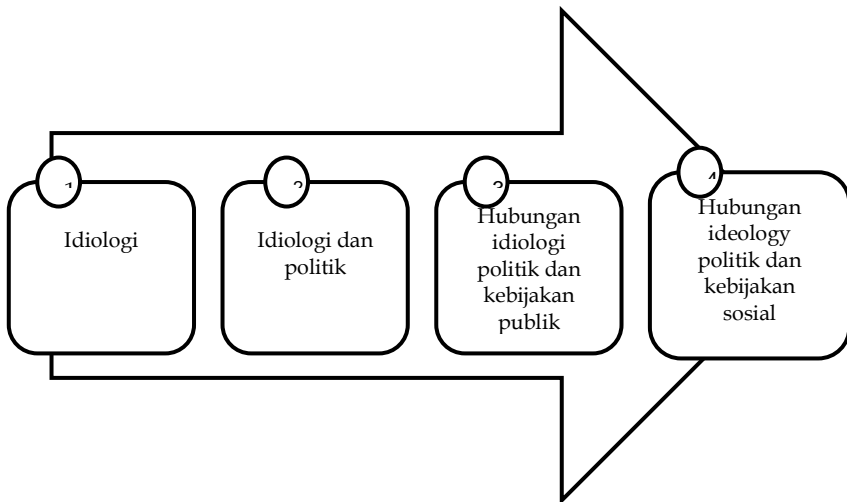
Kebijakan sosial sebagai disiplin ilmu dan praktik berjalan “berdampingan” karena studi ini bertujuan untuk mempertinggi kaulitas praktik, dan praktik bertujuan untuk mengembangkan kekayaan studi kebijakan sosial. Studi kebijakan sosial menjalankan proses pemupukan silang.

BAB IV

KEBIJAKAN SOSIAL, SUATU TINJAUAN TEORITIS

A. Tujuan Kebijakan Sosial

Tujuan kebijakan sosial adalah kesejahteraan sosial tetapi jenis kesejahteraan sosial seperti apa? Setiap masyarakat mempunyai kriterianya sendiri tentang kesejahteraan. Oleh karena itu, pertanyaan tentang jenis kesejahteraan dapat dijawab dengan kembali melihat pada misi bangsa yang dituliskan dalam Undang-Undang Dasar. Tujuan pokok kebijakan sosial adalah memberikan kunci bagi keadilan nasional dan kemakmuran sosial. Salah satu dari banyak tujuan kebijakan sosial adalah untuk mempertahankan integrasi dan harmoni di dalam bangsa (Hill, 1993: 5) sebagai bahan dasar untuk stabilitas politik dan pembangunan, dan terutama untuk memastikan kemajuan dan pertumbuhan ekonomi.



Kebijakan sosial sangat terkait dengan kebijakan-kebijakan lain, khususnya politik dan ekonomi. Kebijakan sosial adalah kebijakan yang diperlukan dan harus ada. Praktik kebijakan publik di Asia, seperti Singapura, Taiwan, Korea

Selatan, dan Jepang sejalan dengan kebijakan sosial. Malaysia dan Indonesia juga sedang memulai untuk mengintegrasikan kebijakan publik dan kebijakan sosial. Negara-negara tersebut bahkan meletakkan kebijakan sosial di jantung kebijakan publik.

"Bagaimana kebijakan sosial berjalan?" Ada dua isu yang terkait: kebijakan sosial berhubungan dengan ideologi, dan kebijakan sosial dalam hal pengeluaran pemerintah harus bersaing dengan kebijakan-kebijakan lain untuk alokasi anggaran (Hill, 1993: 4-5).

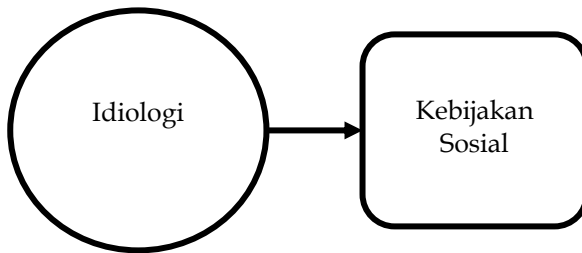
Oleh karena kebijakan sosial adalah keputusan pemerintah, dengan demikian kebijakan sosial terkait dengan politik (Hill, 1993) dan politik adalah tentang ideologi. Di sini, kita sedang berusaha untuk menjalankan hubungan ideologi dan politik dengan kebijakan publik dan kebijakan sosial.

Pertanyaan pertama adalah: "Apakah ideologi itu?" Ideologi adalah kepercayaan tentang kebaikan. Ideologi sosialis percaya bahwa kepentingan masyarakat berada di atas kepentingan individu yang disebut kebaikan. Ideologi individualis percaya pada kebaikan kepentingan individu yang terlebih dahulu harus dilayani sebelum kepentingan umum. Ideologi kapitalis percaya pada akumulasi modal individu dan modal liberal dalam skema pasar bebas sebagai kebaikan. Ideologi komunis, di lain pihak, mempercayai bahwa kebebasan individu akan merusak masyarakat; Oleh karenanya pemerintah harus membentuk masyarakat sebagai satu kesatuan di bawah satu pemerintah tunggal dari penguasa atau pemerintah. Sehingga, karena ideologi adalah kepercayaan akan kebaikan, setiap masyarakat memiliki kepercayaannya sendiri akan kebaikan.

Pertanyaan selanjutnya adalah: "Apakah hubungan antara ideologi dan politik?" Ideologi selalu bersifat politis dan bukan hanya ideologi semata. Ideologi adalah tentang siapa yang mempunyai kekuasaan untuk menentukan apa yang baik dan apa yang tidak baik. Kebaikan selalu ditentukan oleh kekuasaan dan kewenangan. Kekuasaan dan kewenangan dimiliki oleh lembaga-lembaga politik dalam sistem politik apa pun.

Selanjutnya, "Apa hubungan antara ideologi politik dan kebijakan publik?" Ideologi politik menentukan bagaimana kebijakan publik dipahami dan oleh karenanya dikembangkan dan dijalankan sebagai akuntabilitas dan tanggung jawab politik bagi pemegang kekuasaan dan kewenangan.

Singkat kata, ideologi menentukan kebijakan sosial, khususnya dalam hal "menentukan tujuan kebijakan sosial". Oleh karenanya, di sebagian negara, tujuan kebijakan sosial berubah ketika ideologi negara berubah, dari federasi Rusia dan negara-negara bekas sosialis di Eropa Timur sampai negara-negara demokratis baru menjadi negara-negara demokratik, seperti Indonesia.



Apakah demikian? Seiring dengan hal ini, kita sampai pada kebijaksanaan Michael Hill tentang sasaran kontributif kebijakan sosial: "kontribusi kebijakan sosial adalah mengintegrasikan dan membangun harmoni dalam bangsa" (Hill, 1997, 4-5).

Kebijakan sosial adalah tentang menyatukan masyarakat sebagai satu kesatuan. Kebijakan sosial tidak diperkenalkan secara paksa, tetapi melalui proses nilai dan tindakan alamiah, saling memengaruhi antara individu dan kelompok di dalam masyarakat.

B. Fungsi Kebijakan Sosial

Kebijakan ada karena fungsi yang ditujukannya, dan keberadaan kebijakan tergantung pada kapabilitas melayani fungsi yang dilakukannya. Siti Hajar (2006) menyatakan bahwa ada lima fungsi kebijakan sosial:

1. Sebagai mekanisme perubahan.
2. Untuk melegitimasi status quo.
3. Surana untuk molegitimasi hukuman dari tatanan sosial dan hukum.
4. Untuk memecahkan kebutuhan sosial dan masalah masalah sosial.
5. Instrumen untuk membentuk masyarakat dan menyebarkan tahapan perekonomian dan sumber daya sosial.

Hal ini berarti bahwa kebijakan sosial mempunyai berbagai fungsi yang berkisar dari keadaan sosial sampai sektor sosial. Pemahaman tentang fungsi kebijakan sosial menyamakarmya dengan kesejahteraan sosial. Di Nitto dan Dye (1987) menganggap kebijakan sosial sebagai kebijakan kesejahteraan sosial dan kebijakan kesejahteraan sosial adalah segala hal yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah, yang memengaruhi kualitas kehidupan rakyatnya (Di Nitto 8: Dye, 1987: 2). Spicker menggarisbawahi fungsi kesejahteraan sosial sebagai tujuan utama kebijakan sosial (lihat Spicker, 2008: 90).

Tabel 2.1.Fungsi Kesejahteraan

	Individu	Masyarakat
Mempertahankan status quo	Proteksi	Integrasi sosial, produksi
Mempertahankan status quo	Memenuhi kebutuhan, memungkinkan	Pembangunan ekonomi
Memulihkan keuangan	Kompetansi; penyembuhan	Kesetaraan; keadilan sosial
Mengubah perilaku	Penghargaan; insentif; perlakuan	Kontrol sosial
Mengembangkan potensi	Mengembangkan kapasitas individu	Modal; solidaritas; integrasi
Mereduksi kesejahteraan	Hukuman	Pembagian sosial

Sumber: Spicker, 2008: 90

Fungsi kebijakan sosial adalah pembangunan sosial, keadilan sosial, dan kesejahteraan sosial. Di negara-negara berkembang, kebijakan sosial memiliki fungsi khusus pengembangan sosial yang terdiri dari pembangunan ekonomi dan politik. Ketika kita sedang membahas tentang fungsi, maka akan selalu berarti kontribusi. Kontribusi utama kebijakan sosial adalah secara signifikan memengaruhi kesejahteraan rakyat. Fungsi ini kadang-kadang tidak tampak. Marilah kita ambil contoh: seandainya Anda adalah seorang Walikota. Anda ingin meningkatkan pendapatan masyarakat sebesar 10%, tetapi tidak ada aktivitas ekonomi yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi sampai 10%. "apa yang akan Anda lakukan?"

Pendapatan masyarakat dan rumah tangga penting untuk pembangunan ekonomi secara total. Harus ada pendapatan tambahan siap pakai yang dapat dimanfaatkan untuk membentuk permintaan dan penawaran. Transaksi mendorong aktivitas ekonomi dan investasi. Tindakan yang dilakukan adalah dengan meningkatkan pendapatan rumah tangga agar dapat memperbanyak kegiatan ekonomi; Akan tetapi sekali lagi, paradoksnya adalah: apa yang dilakukan perekonomian jika tidak ruang bagi pembangunan ekonomi, seperti potensi pasar internasional dan nasional baru. Kita perlu memiliki gambaran perekonomian yang logis. Pertama, selalu ada dua komponen dalam setiap kehidupan rumah tangga: pendapatan dan pengeluaran. Landasan pemikiran kebijakan sosial adalah "jika kita tidak dapat meningkatkan pendapatan, kita mengurangi pengeluaran".

Kebijakan sosial bertujuan untuk mereduksi pengeluaran sosial, sehingga jumlah pengeluaran sosial sebelumnya dapat dipindah menjadi pendapatan tambahan. Pengeluaran sosial meliputi kesehatan, pendidikan, dan pengeluaran yang terkait ekonomi, seperti transportasi. Pengeluaran sosial yang penting dewasa ini yang perlu dikurangi secara signifikan adalah permasalahan lingkungan. Kebijakan yang buruk tentang air dan sanitasi dapat dengan mudah menimbulkan berjangkitnya penyakit kolera dan menciptakan biaya tambahan baru untuk

kesehatan. Singapura, Kuala Lumpur, Taipei, Hong Kong, Seoul, dan banyak kota di Jepang, mengalokasikan anggaran untuk kebersihan, air bersih dan sanitasi sampai 90%. Kota-kota tersebut menghasilkan produktivitas yang tinggi dari masyarakatnya karena lebih sedikit orang yang sakit.

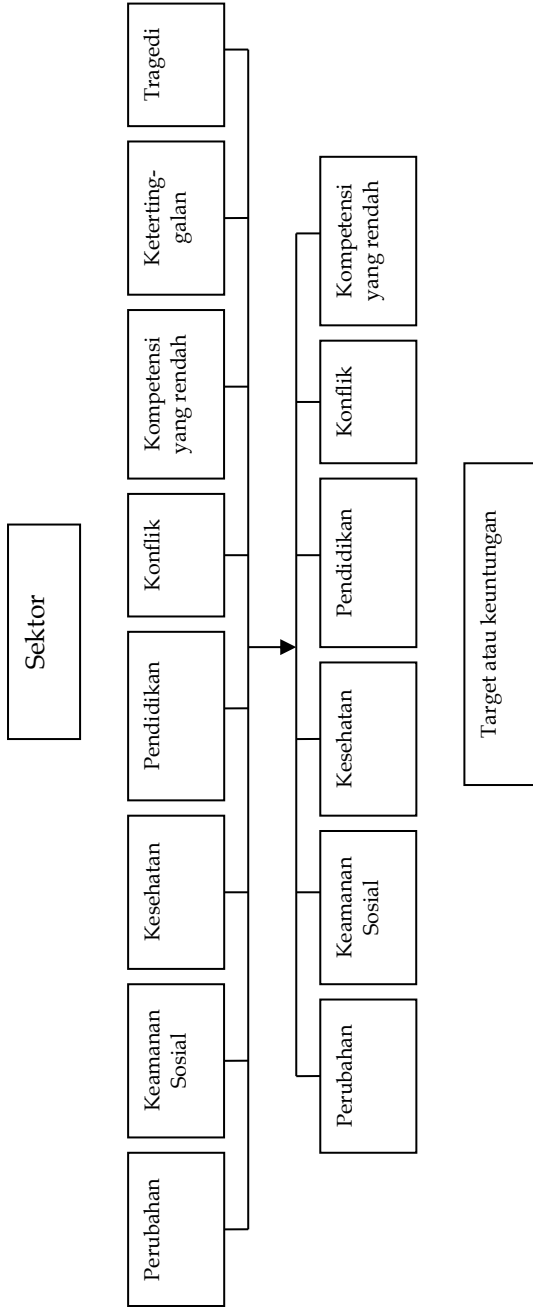
C. Bidang Kebijakan Sosial

Ada dua pendekatan untuk memahami bidang kebijakan sosial. Pendekatan pertama adalah pendekatan sektoral yang mengarahkan kita pada pembagian "pembangunan sosial" sebagai strategi untuk mengakhiri keterbelakangan, dan "keadilan sosial" yang bertujuan untuk memecahkan permasalahan sosial. Pembangunan sosial terdiri dari empat bidang yang sangat penting: pendidikan, kesehatan, keamanan sosial, dan perumahan. Keadilan sosial terdiri dari empat bidang: konflik, kompetensi yang rendah, ketertinggalan, dan tragedi.

Pendekatan kedua adalah pentargetan kebijakan atau penerima manfaat, seperti kaum perempuan (isu yang terkait gender), anak-anak, kaum muda, dan para lansia. Dua target yang baru muncul adalah kaum laki-laki dan kelompok transseksual.

Pendekatan pertama dan kedua saling terkait. Pendekatan sektor digunakan untuk mendeskripsikan target. Sebagai contoh, isu sosial seperti kesetaraan dalam pendidikan menempatkan anak perempuan dan laki-laki sebagai target; konflik gender atau kemiskinan menempatkan kaum perempuan, khususnya keluarga tanpa adanya ayah dan hanya ibu sebagai target.

Kita dapat mengembangkan pemahaman biner tentang kebijakan sosial sektor dan target menjadi "Matriks Sektor versus Target" untuk mendapatkan pemahaman yang lebih maju.



Sektor pembangunan mengacu pada pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk mencegah, melindungi, dan memperkuat aspek-aspek berikut:

1. Pendidikan, yaitu pendidikan bagi semua, pelatihan bagi para pekerja, anak-anak.
2. Kesehatan, yaitu pelayanan, asuransi.
3. Keamanan sosial, yaitu pensiun pekerja, dan sebagainya.
4. Perumahan, yaitu, pendapatan yang rendah, pelayanan publik, program khusus.

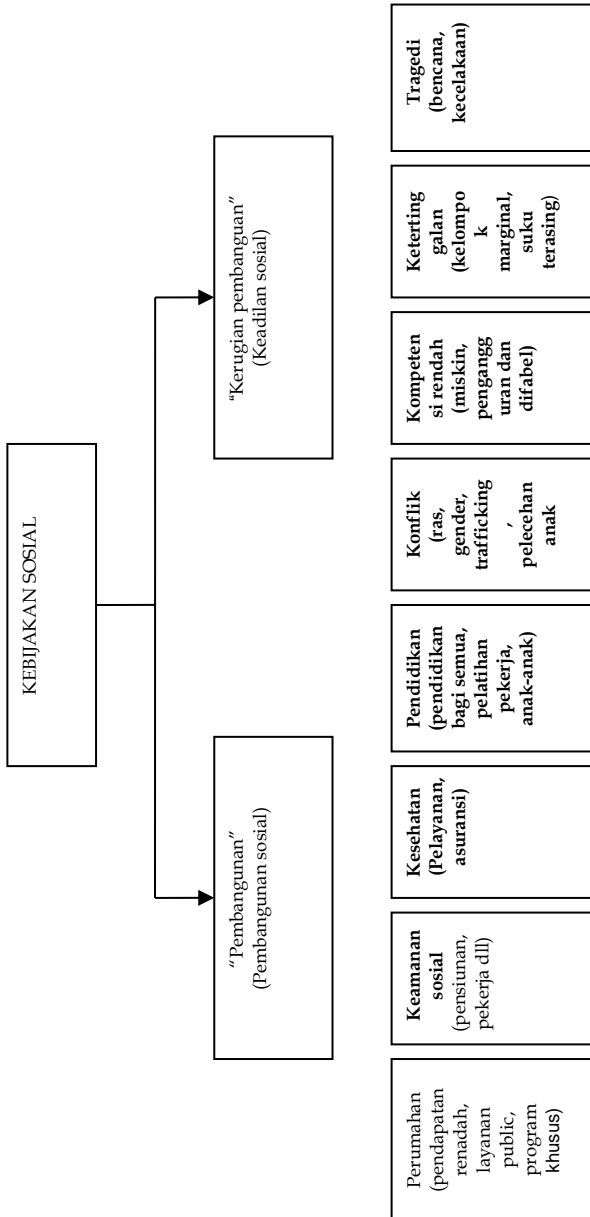
Matriks Sektor Versus target

Sektor		Target/manfaat					
		Perempuan	Anak-anak	Kaum muda	Lansia	Pria	Transeksual
Pembangunan	Pendidikan						
	Kesehatan						
	Keamanan Sosial						
	Perubahan						
Keadilan	Konflik						
	Kompetensi rendah						
	ketertinggalan						
	Tragedi						

Sedangkan sektor keadilan atau keadilan sosial mengacu pada berlebihnya pembangunan dengan tujuan untuk mengobati dan memecahkan hal-hal berikut:

1. Konflik, yaitu ras, gender, perdagangan manusia, kekerasan pada anak.
2. Kompetensi yang rendah, yaitu kaum miskin, pengangguran, dan kaum difabel.
3. Ketertinggalan, yaitu kelompok-kelompok marginal, suku terasing.
4. Tragedi, yaitu korban bencana dan korban kecelakaan.

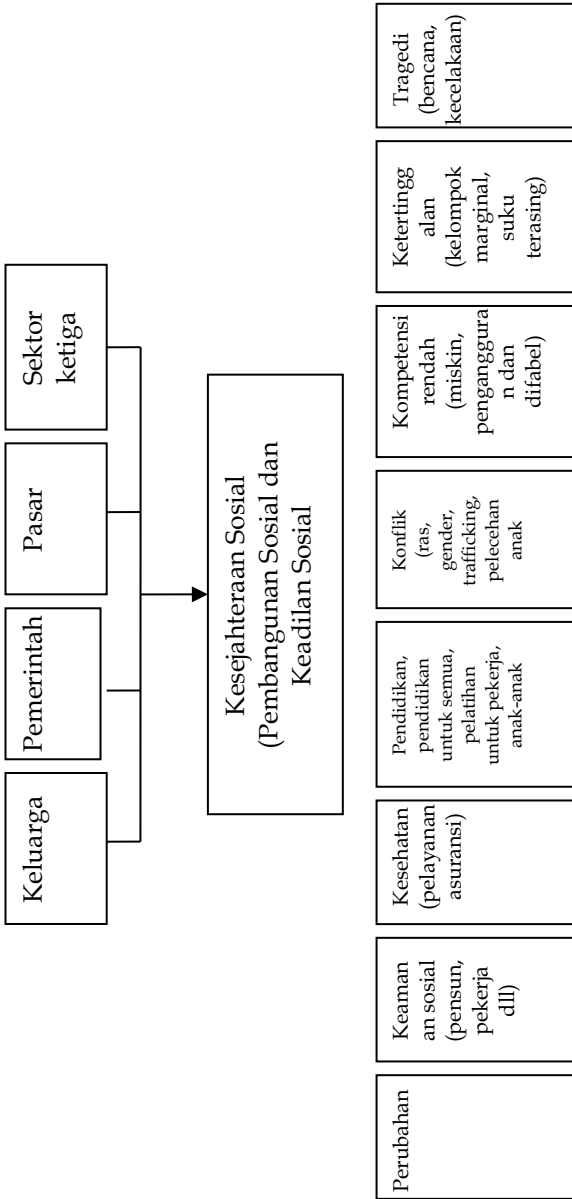
Pertanyaannya kemudian adalah, “Siapa yang memiliki akuntabilitas untuk membuat kebijakan sosial yang berdasarkan pada sektor dan target?” Goodin mengemukakan empat pilar kebijakan sosial: pemerintah, keluarga, pasar, dan komunitas (Goodin, 2001).



Untuk mencegah, melindungi dan memperkuat

Untuk menyembuhkan dan memecahkan

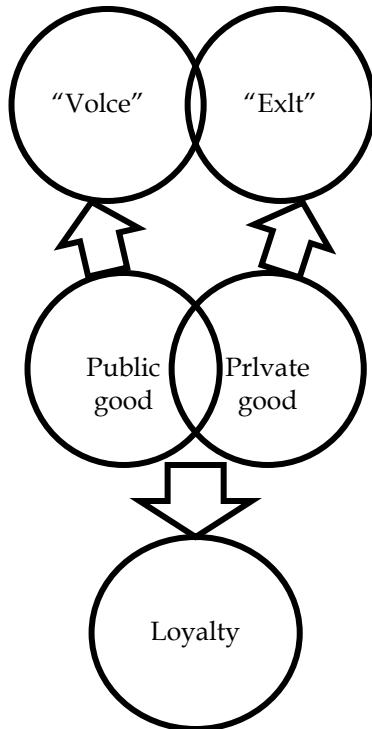
Empat Pilar Kebijakan Sosial



“Pembangunan” Untuk mencegah, melindungi dan memperkuat

Untuk menyembuhkan dan memecahkan “Kekurangan Pembangunan”

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dinyatakan kebijakan sosial penting karena kebijakan sosial menghasilkan barang-barang sosial serta barang-barang publik yang merupakan barang nonsubstitusi. Dalam konteks barang-barang pribadi, jika produk tidak tersedia atau tersedia tetapi tidak cocok dengan apa yang dibutuhkan konsumen; orang dapat menolaknya. Namun, barang-barang sosial yang tidak mempunyai pengganti, satu-satunya pilihan akan kegagalan adalah suara ketidakpuasan. Ketidakpuasan dari warga negara berarti ancaman bagi rezim apa pun. Oleh karena itu, agar dapat mempertahankan loyalitas, kebijakan sosial sebaiknya dilakukan dengan baik. Kebijakan sosial harus tepat berada di antara tiga isu: Tujuan, Fungsi, dan Bidang.



BAB V

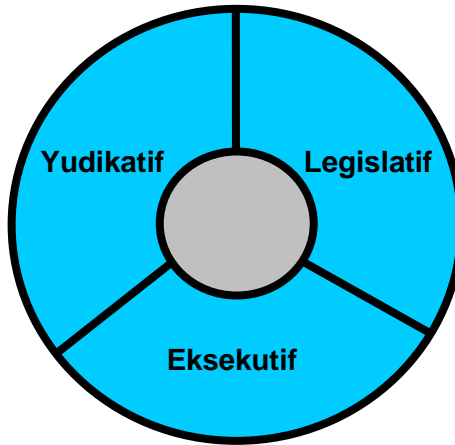
POLITIK KEBIJAKAN SOSIAL

A. Kebijakan adalah Keputusan

Sebagaimana telah dikemukakan kebijakan sosial adalah tentang keputusan pemerintah. Selanjutnya siapakah pemerintah yang memiliki wewenang untuk membuat keputusan? Negara demokrasi modern paling tidak terdiri dari tiga lembaga politik: legislatif (pembuat kebijakan), eksekutif (pelaksana kebijakan), dan judisial (menilai pelaksanaan kebijakan). Gagasan tersebut diperkenalkan oleh filsuf Prancis, *Charles-Louis de Secondat, baron de La Brédeet de Montesquieu* (1689-1755) yang masih relevan dengan sistem demokrasi saat ini. Tetapi, ada beberapa modifikasi: pembuatan kebijakan tidak hanya mencakup legislatif karena eksekutif sangat memengaruhi proses pembuatan kebijakan, dan legislatif sebagian besar hanya mendukung atau menentang proposal kebijakan dari eksekutif.

Eksekutif adalah pemerintah. Di negara-negara persemakmuran, dari Inggris sampai Malaysia, pemerintah dipimpin oleh Perdana Menteri. Di negara lain, seperti AS, Filipina, dan Indonesia, pemerintah dipimpin oleh seorang Presiden. Mereka adalah kelompok “penguasa” sebenarnya dari negara modern meskipun kata “penguasa” secara harfiah tidak benar-benar berarti menguasai; karena di negara demokrasi, proses menjadi saling memengaruhi antara mereka yang berkuasa dan yang dikuasai.

Gambar 5.1 Tiga Lembaga Politik Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif

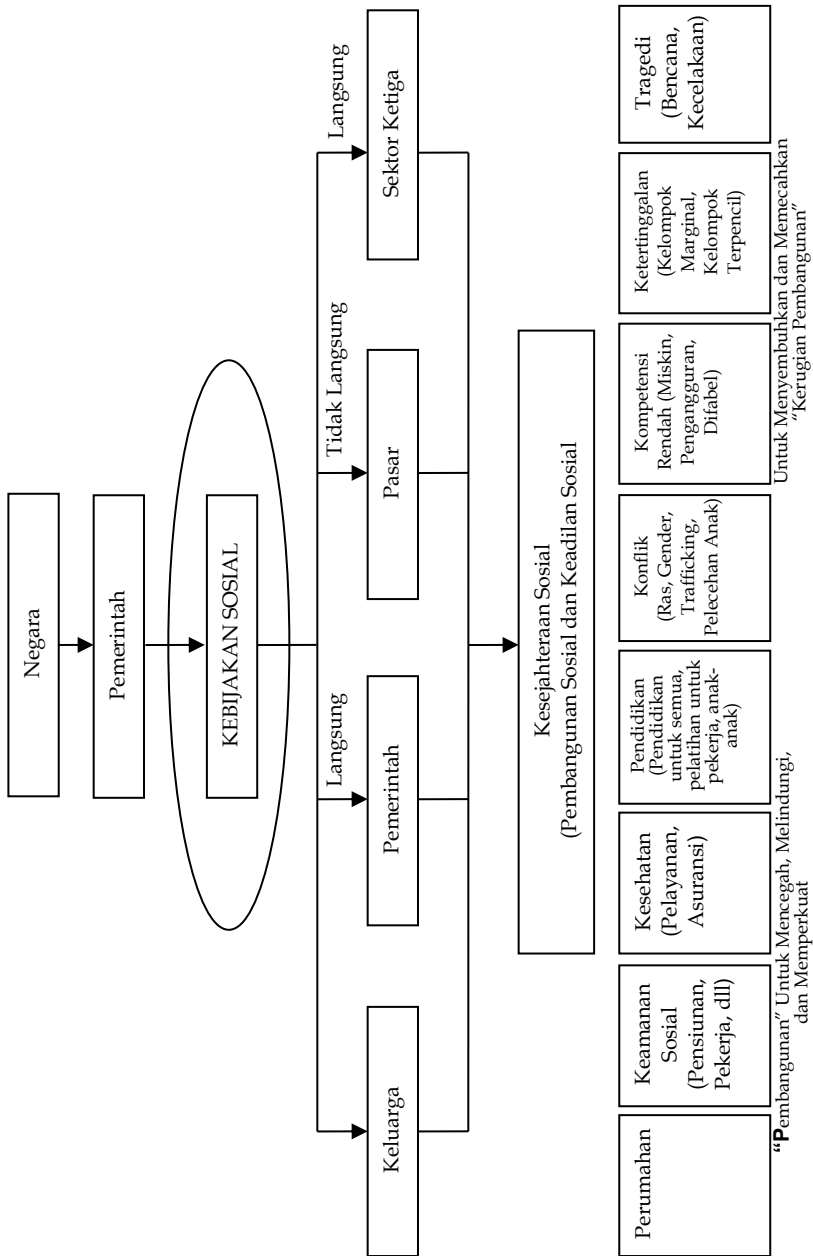


Dalam hal pembahasan ini, pemerintah bertindak sebagai eksekutif. Pemerintah berkuasa di tingkat nasional dan tingkat daerah, dengan pejabat politik yang diangkat dan profesional yang disebut sebagai birokrasi. Di negara baru dan negara modern, kebijakan adalah milik pemerintah bukan legislatif, karena cabang eksekutif mempunyai infrastruktur terbaik untuk mengelola kebijakan, mulai dari penetapan agenda sampai implementasinya, serta pengendaliannya melalui monitoring, evaluasi, dan pemberian penghargaan. Oleh karena itu, dalam kebijakannya, “kebijakan adalah urusan pemerintah”.

Pemerintah, sebagai lembaga negara yang diberi mandat, menjalankan kebijakan publik dan kebijakan sosial. Kebijakan sosial adalah keputusan untuk bertindak atau tidak. Selanjutnya, kebijakan adalah tentang pilihan. Tetapi, kebijakan bukanlah tentang intervensi, karena setelah membuat keputusan untuk bertindak, pemerintah dapat mendorong aktor lain untuk mengimplementasikan cara intervensi. Dengan kata lain, pemerintah memutuskan untuk mengelola perumahan publik. Para pemain bisnis properti membangun perumahan untuk mereka yang berpendapatan menengah sampai tinggi dengan menggunakan mekanisme pinjaman bank. Paling tidak ada

mekanisme yang sangat sederhana-intervensi pemerintah. Namun demikian, dalam hal pendapatan menengah dan bawah, ketika diperlukan pendanaan khusus dan sektor swasta tidak mampu membiayainya, pemerintah dapat melakukan intervensi. Pemerintah memerintahkan sektor swasta untuk membangun perumahan bagi penduduk berpendapatan menengah dan rendah melalui skema subsidi silang. Di Indonesia, pemerintah menerapkan kebijakan yang sama dalam industri perumahan, dan bahkan memberikan sanksi kepada sektor swasta yang tidak bersedia memenuhi perintah dengan menarik perizinannya.

Gambar 5.2 Alur Kebijakan Sosial dari Pembangunan Sosial ke Kesejahteraan Sosial



Pemahaman ini menyatakan bahwa kebijakan sosial adalah keputusan pemerintah, tanpa memandang apakah pemerintah akan melakukannya sendiri, atau membuat pemain lain melakukan apa yang telah diputuskan pemerintah, dengan insentif sosial dan/atau ekonomi. Ketika pemerintah melakukannya sendiri, maka dapat dikategorikan sebagai “kebijakan langsung” dan ketika pemerintah tidak melakukannya sendiri, maka dikategorikan sebagai “kebijakan tidak langsung”.

Sebagian besar kebijakan mempunyai model langsung, menurun dari lembaga-lembaga pemerintah ke aktor-aktor lain: keluarga, pasar, dan sektor ketiga, di mana kebijakan publik berada (Goodin, 1999).

Singkat kata, kebijakan sosial adalah segala keputusan pemerintah menyangkut pembangunan sosial, keadilan sosial, dan kesejahteraan sosial. Perlu diingat, kebijakan adalah tentang keputusan, dan bukan tentang intervensi semata. Intervensi berarti keterlibatan langsung dan intervensi pada urusan pribadi orang lain. Berdasarkan pada keputusan tersebut, kebijakan sosial pemerintah dapat berarti intervensi atau bukan intervensi.

B. Keputusan Pemerintah sebagai Ideologi

Hill mengembangkan tiga argumen tentang kebijakan sosial:

“Pertama, belanja kebijakan sosial harus bersaing dengan pengeluaran publik lain yang digunakan untuk mempertahankan dunia. Kasus pada belanja alat berat pertahanan tidak dapat hanya didasarkan pada argumen bahwa sebagian uang akan lebih baik untuk dibelanjakan pada kebijakan sosial; perlu dibuktikan bahwa sebagian pengeluaran tersebut tidak tepat atau tidak relevan, atau untuk menghadapi argumen bahwa tanpanya kebijakan sosial akan aman. Kedua, bentuknya adalah bahwa belanja pertahanan ini mempunyai berbagai efek sosial. Ketiga, kontribusi kebijakan sosial untuk integrasi dan harmoni dalam bangsa” (Hill, 1997:4)

Ada gagasan untuk “bersaing”. Kebijakan adalah tentang alokasi sumber daya. Hal ini berarti prioritas. Sebagian pemerintah memprioritaskan kebijakan sosial, sebagian pemerintah lainnya memprioritaskan kebijakan pertahanan, dan sebagian lainnya menempatkan kebijakan ekonomi sebagai prioritas utama. Alokasi sumber daya dalam setiap bangsa tidak hanya tentang isu ekonomi tetapi juga isu politik.

Rezim liberal-kapitalis memilih untuk mengalokasikan sumber daya mereka pada pertumbuhan ekonomi, tetapi Sosial-demokrat lebih memilih untuk mengalokasikan sumber daya pada kebijakan sosial. Oleh karena itu, ketika membahas tentang “kompetisi” di antara kebijakan-kebijakan, maka pembahasan tentang ideologi berada di balik rezim penguasa. Maka, “Apakah ideologi utama pemerintah saat ini?” Dengan demikian, kebijakan sosial adalah tentang ideologi yang menyusun nilai-nilai dan norma-norma dalam sistem politik dengan pemerintah yang bekerja untuk melayani negara.

Untuk Indonesia, ideologi negara adalah Pancasila, yang terdiri dari:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa; menuntut setiap warga negara mengakui Tuhan Yang Maha Esa sebagai pencipta dan tujuan akhir, baik dalam hati dan tutur kata maupun dalam tingkah laku sehari-hari. Negara menjamin kemerdekaan setiap warga negara tanpa diskriminasi untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya dengan menciptakan suasana yang baik, memajukan toleransi dan kemukunan agama, menialankan tugasnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum sebagai tanggung jawab yang suci.
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab; mengajak masyarakat untuk mengakui dan memperlakukan setiap orang sebagai sesama manusia yang memiliki martabat mulia serta hak-hak dan kewajiban asasi. Negara mengakui dan memperlakukan semua warga sebagai manusia yang dikaruniai martabat mulia dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban asasi
3. Persatuan Indonesia; menumbuhkan sikap masyarakat untuk mendntai tanah air, bangsa dan negara Indonesia, ikut

memperjuangkan kepentingan-kepentingannya, dan mengambil sikap solider serta loyal terhadap sesama warga negara. Negara membela dan mengembangkan Indonesia sebagai suatu negara yang bersatu, memiliki solidaritas yang tinggi dan hidup rukun, membina dan menjunjung tinggi kebudayaan dan kepribadian nasional, serta memperjuangkan kepentingan nasional.

4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; mengajak masyarakat untuk bersikap peka dan ikut serta dalam kehidupan politik dan pemerintahan negara, paling tidak secara tidak langsung bersama sesama warga atas dasar persamaan tanggung jawab sesuai dengan kedudukan masing-masing. Negara mengakui dan menghargai kedaulatan rakyat serta mengusahakan agar rakyat melaksanakan kedaulatannya secara demokratis tanpa diskriminasi melalui wakil-wakilnya. Negara wajib mendengarkan suara rakyat dan memperjuangkan kepentingan seluruh rakyat.
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; mengajak masyarakat aktif dalam memberikan sumbangan yang wajar sesuai dengan kemampuan dan kedudukan masing-masing kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir dan batin selengkap mungkin bagi seluruh rakyat. Negara mengikutsertakan seluruh rakyat dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya, membagi beban dan hasil usaha bersama secara proporsional di antara semua warga negara dengan memperhatikan secara khusus mereka yang lemah kedudukannya agar tidak terjadi ketidakadilan serta kesewenang-wenangan dari pihak yang kuat terhadap pihak yang lemah.

Uniknya, sejak reformasi 1998, Pancasila tidak banyak diakui sebagai ideologi nasional, karena setiap partai mempunyai ideologi masing-masing, dan bahkan ada yang bukan Pancasila. Tentu saja, ini membuat bingung pembuat kebijakan profesional yang baik, karena tidak ada lagi ideologi

panduan yang diacu. Bahkan, dalam beberapa kasus, mengedepankan Pancasila pun dilawan oleh sejumlah kalangan, dan Pemerintah tidak berdaya menghadapinya.

Pentingnya kebijakan sosial dalam hal ideologi, seperti yang sudah dibahas sebelumnya, adalah bahwa ideologi merupakan keyakinan akan kebaikan, dan setiap orang mempunyai keyakinan akan kebaikan. Ideologi selalu bersifat politis. Kebijakan sosial bukan hanya tentang ideologi. Kebijakan sosial selalu tentang siapa yang memegang kekuasaan dan untuk menentukan apa yang baik dan buruk. Kebaikan selalu ditentukan oleh kekuasaan dan kewenangan. Ideologi politik menentukan bagaimana kebijakan publik dipahami dan oleh karenanya dikembangkan dan dijalankan sebagai akuntabilitas politik dan tanggung jawab pemegang kekuasaan yang berwenang. Singkat kata, ideologi menentukan kebijakan sosial; yang lebih spesifik, tujuan kebijakan sosial.

Ketika menguji pernyataan, "ideologi menentukan tujuan kebijakan sosial", ia membicarakan tentang prioritas. Prioritas berarti bahwa persentase sumber daya tertentu, baik ekonomi dan politik, harus berjalan sesuai dengan kebijakan tertentu.

Pentingnya untuk memahami kebijakan sosial sebagai ideologi dikemukakan oleh Titmuss yang menunjukkan bahaya kebijakan sosial yang mengabaikan ideologi dengan mengatakan:

"Ketika ideologi keluar dari persamaan kesejahteraan sosial, pembuat kebijakan sosial akan mendapatkan teknik tetapi bukan nilai-nilai... kebijakan, kebijakan apa pun, agar menjadi efektif harus memilih sasaran dan harus menghadapi dilema pilihan. Ia terikat sampai merasa bingung tanpa peta ideologi yang mampu memfokuskan perhatiannya... model kebijakan sosial, dengan semua keterasingannya yang jelas terlihat dari realita, dapat melayani suatu tujuan dengan menyediakan kerangka ideologi kepada yang dapat menstimulasi untuk memberikan pertanyaan-pertanyaan signifikan dan memaparkan pilihan-pilihan yang signifikan" (Titmuss, 1977: 15).

Membahas tentang bagaimana ideologi tertentu menentukan kebijakan sosial tertentu. Ideologi adalah pilihan politik. Oleh karena itu, pembahasan terhadap ideologi dan kebijakan sosial akan sampai pada politik.

Ada dua pendekatan makro terhadap ideologi kebijakan sosial: (1) pendekatan yang membagi ideologi menjadi “kanan” versus “kiri”, dan (2) “liberal” versus “konservatif”. Konsep “kanan” dan “kiri” dikembangkan selama transisi Politik Prancis dari monarki ke demokrasi. Parlemen Prancis, French National Assembly, dibagi menjadi dua “kelompok”: mereka yang membela wewenang Raja disebut sebagai kelompok “Kanan”, dan mereka yang mendukung Revolusi, demokrasi dan menginginkan Raja dan kekuasaan monarki turun disebut sebagai kelompok “Kiri”. Pada saat itu, istilah kiri dan kanan tidak digunakan untuk menyebut ideologi politik, tetapi hanya untuk membedakan kursi di dewan legislatif. Setelah 1848, kubu oposisi utama berubah menjadi “demokratik-sosialis” dan “reaksioner” yang menggunakan bendera merah dan putih untuk menunjukkan partai afiliasi mereka.

Robert McIver (1947) menyebutkan bahwa sektor kiri menunjukkan kelas sosial dan ekonomi yang lebih rendah, sektor tengah mewakili kelas menengah dan kanan selalu merupakan partai yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan kelas atau kelas yang dominan.

Kanan konservatif membela hak prerogatif, keistimewaan, dan kekuasaan; sedangkan kiri menyerang mereka. Kanan lebih menguntungkan posisi aristokratik, hierarki, sedangkan kiri memperjuangkan keuntungan atau kesempatan akan kesetaraan, prinsip-prinsip yang berlawanan sangat berhubungan dengan kepentingan dari kelas-kelas yang berbeda. Spicker (1995) menyatakan bahwa pandangan politik tentang kesejahteraan juga dibagi menjadi pihak kiri dan kanan.

Pemahaman kanan dan kiri menjadi lebih rumit apabila mengacu pada sistem demokrasi AS dibagi menjadi kanan atau konservatif dan kiri atau liberal. Partai Demokratik terdiri dari New Deal, Liberal, Sosial Demokrat, dan Civil Libertarians.

Partai Republik terdiri dari Sosial Konservatif, Kristen Konservatif, Liberal Pasar Bebas, dan Kontemporer kanan. Masalahnya adalah bahwa baik kanan dan kiri tidak mendukung gagasan pemerintah dalam bidang kesejahteraan sosial. Dalam era kanan dari partai Republik, di bawah kepemimpinan Presiden George Bush dan George W. Bush, kebijakan umum memberikan sedikit dukungan untuk kebijakan sosial dan kesejahteraan sosial; sedangkan di era kiri, Obama memunculkan isu kesejahteraan sosial pada 2010. Undang-undang berakhir dengan kritik pedas dari Cato Institute, salah satu dari banyak pusat riset kebijakan liberal yang berbasis di Washington DC. Sebaliknya, bahkan, dengan melihat susunan anghgaran, dapat melihat bahwa politik AS tidak dibagi menjadi neo-liberal atau kiri dan kanan. Baik diperintah oleh kanan atau kiri, anggaran nasional pada kesejahteraan sosial telah meningkat dari waktu ke waktu. Pada 1956, sekitar 60% dari anggaran nasional dialokasikan untuk pertahanan, tetapi pada 2006, sekitar 6000 dari anggaran nasional diakasikan untuk keamanan sosial dan pembayaran lain untuk individu, yang hanya terhitung sebesar 22% pada 1956.

Pemahaman tentang kanan dan kiri bahkan lebih membingungkan ketika sampai pada pemahaman tentang kesejahteraan sosial. Golongan kanan atau konservatif meyakini bahwa kesejahteraan sosial termasuk ke dalam keluarga dan lembaga agama. Hal ini berarti, apabila terjadi permasalahan sosial, keluarga seharusnya membantu, bukan pemerintah. Golongan kiri meyakini bahwa kesejahteraan sosial adalah tanggung jawab pemerintah, karena pemerintah adalah wakil rakyat melalui pemilihan umum. Tetapi, selain membuat pemerintah sebagai lembaga inti yang diberi mandat, golongan kiri atau liberal, percaya bahwa pasar adalah solusi bagi kesejahteraan sosial. Namun, di sisi lain, ketika pasar mengalami kegagalan, pemerintah harus berhadapan dengan permasalahan sosial yang timbul. Disebutnya "residual". Oleh karena itu, di bawah pemamhaman ilmu pengetahuan sosial Kapitalis-Barat,

pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab langsung terhadap kesejahteraan sosial dan tentu saja kebijakan sosial.

Klasifikasi “kanan” dan “kiri” masih terus berlanjut ketika Klaus von chme mengembangkan kepcmilihan sebagai alat produksi dan isu sosial menggunakan pembagian kanan dan kiri. Komunis berdiri di golongan kiri ekstrem, untuk diikuti oleh Sosialis, Hijau, Liberal, Kristen Demokratik, Konservatif, dan Extremistat Sayap Kanan sebagai ujung kanan. Ketika melihat klasifikasi, akan diketahui bahwa golongan liberal sebetulnya merupakan pusat kontinum politik.

Pemahaman terhadap kanan dan kiri sedikit membingungkan negara-negara berkembang, politik kanan diasumsikan sebagai “religijs” dan politik kiri diasumsikan sebagai “komunis”. Di Indonesia dan Malaysia, sebagai contoh, penyebutan “kiri” diidentifikasi sebagai komunis atau paling tidak gerakan yang berafiliasi dengan komunis.

Agar mempermudah segala sesuatunya, maka akan lebih menguntungkan apabila digunakan pemahaman politik kontemporer dari kebijakan sosial, karena, seperti yang dinyatakan oleh Lavalette dan Pratt (2001) bahwa sebagai disiplin ilmu, kebijakan sosial adalah mengenai analisis kritis ketentuan sosial di sektor publik, swasta, pekerjaan, kerja sukarela, dan sektor informal. Permasalahannya adalah, kebijakan sosial sebagai disiplin ilmu masih kurang memiliki keragaman menyangkut perbaikan teoretis yang membedakan subjek yang asalnya sama seperti ekonomi, politik, dan sosiologi. Oleh karena itu, analisis kebijakan sosial sebaiknya meliputi tiga pekerjaan dasar: Komparatif, Historis, dan Teoretis. Cara efektif untuk melakukannya adalah dengan menganalisis kebijakan sosial dalam landasan kerja politik, dengan memperhatikan urutan, sejarah dan kerangka teoretis.

Lavalette dan Pratt (2001) mengembangkan empat paradigma politik yang memengaruhi pemahaman kebijakan sosial. Model tersebut adalah:

1. Demokrasi sosial.
2. Neo-liberalisme.

3. Cara ketiga.
4. Marxisme.
ditambahkan satu politik kebijakan sosial yang relevan:
5. Negara berkembang.

C. Demokrasi-Sosial

Gagasan demokrasi sosial dapat dilacak kembali pada gagasan sosialisme yang dimulai oleh Revolusi Sosial Prancis pada 1789-1799 dalam pergolakan sosial dan politik radikal yang terjadi di Prancis dan Eropa untuk mengakhiri monarki absolut. Pemberontakan ditandai dengan penghancuran *peu jara* Bastille pada 14 Juli 1789. Ia melambungkan jatuhnya Louis XIV, Raja Prancis yang terkenal dengan pernyataannya tentang negara: "*L'etat cest moi*" ("Negara adalah Saya [sebagai objek]" personalisasi dari negara).

Slogan revolusi sosial adalah: "*Liberty, Equality, Fraternity*". Pierre Leroux pada 1834 mempromosikan konsep sosialisme sebagai "doktrin yang tidak akan meninggalkan prinsip-prinsip *Liberty, Equality, Fraternity*".

Revolusi bergerak ke Inggris, dengan Robert Owen (1771-1858) yang mengembangkan sebuah model baru untuk entitas ekonomi yang disebut "koperasi", sebuah gagasan inovatif yang kemudian membuatnya diakui sebagai "bapak Gerakan Koperasi". Sebagai akibatnya, pada 1833 Pemerintah Inggris meluncurkan "Undang-undang Pabrik (*Factory Act*)" yang berusaha untuk mengurangi waktu yang digunakan orang dewasa dan anak-anak untuk bekerja di industri tekstil. Aturan baru adalah bahwa anak-anak yang berusia antara sembilan sampai tiga belas tahun hanya dapat bekerja selama kurang dari 9 jam, untuk usia yang lebih muda dilarang untuk bekerja, dan ada perubahan jam kerja menjadi lima belas jam dalam satu hari dimulai dari jam 5.30 pagi dan berhenti pada jam 8.30 malam.

Model politik sosial demokratik dapat disebut sebagai model kebijakan publik. Gagasan tersebut menyebarkan sosialisme sebagai pemberontakan terhadap monarki, dengan demokrasi primitif yang berkembang menjadi demokrasi

modern pada abad pertengahan di Prancis. Sosialisme berkembang menjadi beberapa ideologi: liberalisme, kapitalisme juga dipengaruhi oleh liberalisme dan sosialisme ekstrem yang dikenal sebagai Marxisme, yang kemudian mengubahnya menjadi model komunisme yang lebih ekstrem. Model sosial demokrat merupakan penggabungan antara derivatif demokrasi dan sosialisme: liberalisme, kapitalisme, dan Marxisme. Gagasan politik sosial-demokrat juga dipengaruhi oleh gagasan negara kesejahteraan yang berasal dari kepercayaan kuno akan surga di dunia, yang diwarisi dari keyakinan agama, khususnya Kristen.

Pandangan sosial-demokrat terhadap kebijakan sosial didasarkan pada beberapa prinsip:

1. Ia meyakini negara kesejahteraan.
2. Ia mengasumsikan perekonomian campuran: kapitalisme (kepemilikan individual) dan sosialisme (kepemilikan publik dan pemerintah).
3. Harus ada serangkaian pelayanan sosial yang disubsidi bagi warga negara (pendidikan, pelayanan kesehatan universal, perawatan anak, perumahan).
4. Ada sistem keamanan sosial ekstensif (pengangguran, pensiunan, warga negara lanjut usia).
5. Adanya pajak progresif adalah untuk mendanai pelayanan kesejahteraan sosial.
6. Nilai-nilai dasar adalah: demokrasi, hak asasi manusia, keadilan sosial, hak-hak sipil dan kebebasan.
7. Pandangan politik sosial-demokrat adalah ideologi kiri tengah.

Sebagian besar negara Eropa Barat menggunakan model ini sampai akhir Perang Dingin pada 1986, yang ditandai dengan berakhinya komunisme di Polandia, jatuhnya Tembok Berlin, dan runtuhnya Uni Soviet.

Mengenai kerangka teoretis dalam sosiologi, pendekatan ini dapat dikategorikan sebagai pendekatan fungsional struktural yang memandang masyarakat sebagai sistem

kompleks yang bagian-bagiannya bekerja bersama untuk menghasilkan solidaritas dan stabilitas (Macdonald, 2007);

Sosial demokrat meyakini bahwa kebijakan sosial berakar dari kesejahteraan sebagai ungkapan altruisme. Perspektif ini mengasumsikan bahwa pembehtukan masyarakat yang lebih sederajat dan kompak akan mendorong kewajiban yang saling menguntungkan dan membantu mewujudkan potensi moral warga negaranya. Tugas kesejahteraan adalah untuk mendistribusikan kembali sumber daya dan kesempatan, dan dengan demikian menyediakan kerangka pemberian semangat dan ekspresi altruisme.

Pratt (2001) menyebutkan bahwa visi demokrasi sosial yang lama atau tradisional berakar pada keyakinan bahwa tingkat otonomi dan kekuatan politik yang signifikan terletak pada pemerintah. Idennya adalah bahwa politik tersebut bermanfaat dan dapat digunakan untuk mencapai berbagai tujuan ekonomi dan sosial. Pendekatan ini dijumpai ketika pasar tidak mampu melakukan fungsinya untuk melayani masyarakat dan orang-orang secara sempurna.

Model tersebut mengkritik politik sosial demokrat adalah obsolet, karena dunia telah banyak berubah. Dunia nyata saat ini sangat berbeda dari era ketika demokrasi sosial mencapai keberhasilan terbesarnya (Self, 2000). Pada pertengahan 1980-an, dunia telah mengubah gagasan fundamental tentang Privatisasi dinamis yang dicetuskan oleh Perdana Menteri Inggris Margaret Thatcher bersama dengan dunia, serta dalam politik kebijakan sosial.

Pertama, 1980-an adalah akhir dari dunia sosialis-komunisme, dan ia menciptakan "satu-satunya yang masih ada" dari dunia "kapitalisme". Di bawah kapitalisme, mekanisme pasar adalah satu-satunya pilihan yang tersisa. IMF, Bank Dunia, WTO bertindak sebagai pendukung pembangunan yang kuat dan lebih lanjut memperluas sistem ekonomi global. Korporasi mengontrol sebagian besar keputusan investasi dunia, sedangkan pemerintah nasional tertinggal. Kapitalisme yang ada menghasilkan semakin banyak kemakmuran bagi semua

dengan keyakinan dasar untuk meningkatkan kesempatan individu. Oleh karena itu, kebijakan publik harus menjadi pilihan publik. Teori pilihan publik adalah mikrokosmos dari ekonomi politik neo-liberal, terletak pada asumsi perilaku yang sama yaitu mikro ekonomi para aktor (egoisme, kepentingan pribadi) dan konteks (pasar sempurna) (Pratt, 2001).

Kedua, belanja Pemerintah terlalu berlebihan, dan pemerintah tertantang untuk mengurangi pengeluarannya sehingga mengurangi anggaran pemerintah untuk kebijakan sosial. Terdapat kritik yang mengatakan bahwa pemerintah yang besar ternyata merupakan pemerintah yang tidak efektif. Semakin besar pemerintah berupaya, maka akan semakin banyak mengalami kegagalan, dan akan semakin banyak pula kehilangan wewenangnya. Dengan wewenang yang lebih sedikit, peluang untuk mengalami kegagalan akan menjadi lebih besar (Marquand, 1987).

Ketiga adalah kritik melawan pajak, karena pendapatan utama untuk mendanai program kebijakan sosial, yang dikatakan telah mengurangi persaingan ekonomi. Meningkatkan pajak dapat memperbesar risiko pukulan balasan dari ekonomi. Aktivitas perekonomian kapitalis secara alamiah berpindah ke tempat-tempat dengan regulasi dan beban sosial yang paling sedikit (Thurow, 1996). Kapitalisme global mempunyai kerangka berpikir tunggal: jika sebuah negara menerapkan pajak yang tinggi untuk mendanai belanja masyarakat yang tinggi, bisnis hanya akan menggerakkan pajak rendah pemerintah yang harus mendanai pengeluaran rendah masyarakat. Oleh karena itu, globalisasi memberikan banyak tekanan kepada pemerintah untuk mengurangi belanja sosialnya agar dapat memenuhi permintaan pasar keuangan internasional. Globalisasi mendikte bagaimana pemerintah sebaiknya menjalankan kebijakan sosial (Thurow, 1996).

Pajak diperlukan untuk pengeluaran pemerintah (publik) untuk memberikan kesejahteraan sosial yang secara eksponensial cenderung meningkat. Apabila pajak pribadi dan pajak perusahaan terlalu tinggi pada margin, insentif akan

rusak. Mengapa para karyawan harus bekerja lebih keras dan mengambil lebih banyak tanggung jawab jika mereka mengetahui bahwa keuntungan bersih bagi mereka dari uang mar ginal yang mereka terima akan menurun signifikan karena depresiasi pemerintah? (Pratt, 2001). Sosial-demokrat mendorong kewirausahaan. Menurut Joseph Schumpeter, kewirausahaan adalah mesin pertumbuhan ekonomi dan oleh karena itu berdampak pada kesejahteraan ekonomi.

Keempat, politik sosial demokrat, yang sangat dipengaruhi oleh pendekatan negara kesejahteraan, yang muncul dengan pendekatan Keynesian, lebih intens pada intervensi pemerintah. Sebaliknya, Neo-liberal yang mendasarkan pemikirannya pada pandangan ekonomi klasik (ekonomi mikro) memperoleh dukungan yang lebih banyak. Diyakini bahwa intervensi pemerintah sebanding dengan pemerintah besar yang Sinonim dengan pemerintah yang buruk, dan dapat digambarkan sebagai pemerintah yang lambat, malas, dan birokratis.

Kritik lain mengatakan bahwa kebijakan sosial demokrat tidak murni, karena partai-partai politik cenderung mengembangkan kebijakan dengan tujuan untuk memenangkan pemilihan umum bukannya untuk menciptakan visi kebaikan publik, dan mereka menjadi lebih reaktif bukan pro-aktif (Downs, 1957). Kesan terhadap pemerintah juga berubah dramatis. Kritik mengatakan bahwa birokrat tidak dapat diharapkan untuk mengendalikan dirinya sendiri agar tidak menyalahgunakan kekuasaan mereka bacalah Theory X. Birokrat adalah seperti manusia biasa dengan karakter yang rakus, angkuh, ambisius, dan bersemangat untuk mengikuti kepentingannya sendiri, baca juga *Pathology of Bureaucracy*, Bahkan, mereka semua adalah para aktor drama politik yang terdiri dari partai-partai dan kelompok kepentingan.

Dengan menggunakan pendekatan ini, kebijakan sosial tidak menyebutkan apa peran yang dimainkan pasar seperti yang dicontohkan oleh privatisasi pada pertengahan 1980an. Juga terjadi kegagalan untuk mengenali bahwa kebijakan sosial

dapat menjadi instrumen kontrol sosial. Kebijakan dalam bidang perumahan, kesehatan, pendidikan juga merupakan perluasan dari kontrol sosial dan sistem sosial. Situasi ini menjadi daya penggerak bagi pendekatan politik selanjutnya, yaitu neo-liberal.

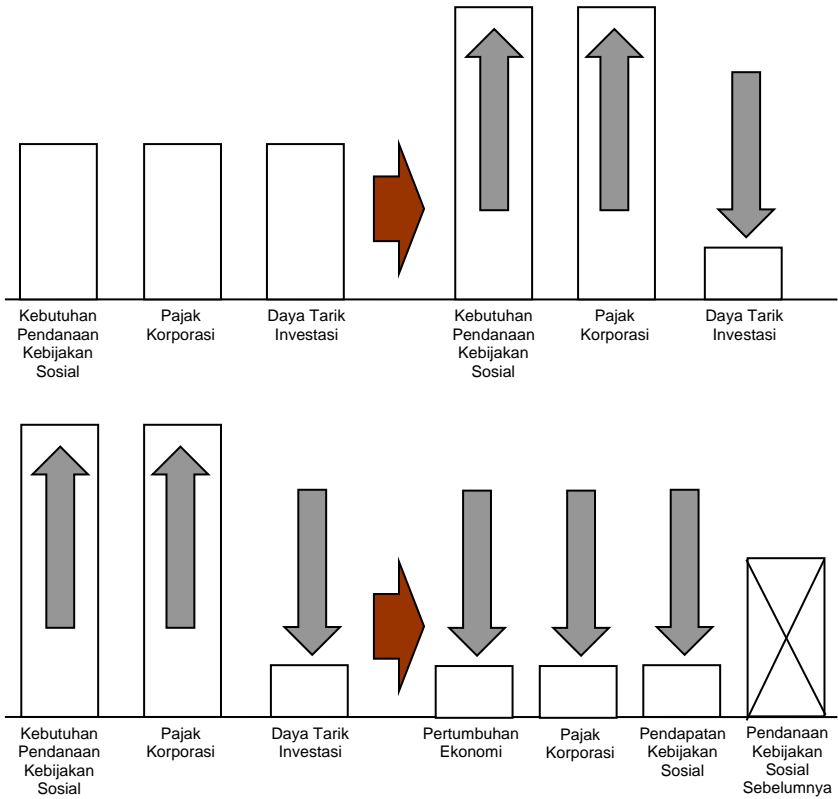
D. Model Politik Neo Liberal Kebijakan Sosial

“Apakah ‘neo-liberal’ itu dan mengapa tidak digunakan istilah ‘liberal’?”

Neo liberal adalah liberalisme dalam usia globalisasi. Tidak pernah mendengar kata neo-liberal sebelum pertengahan 1980-an, ketika globalisasi dan trans-nasionalisasi pertama muncul dan menetapkan dirinya sendiri sebagai landasan dunia baru.

Gagasan neo-liberalisme, berdasarkan pada Thurow (1996), mengatakan bahwa penyebaran geografis, mampu untuk mendesain produk di satu negara, memproduksinya di negara lain, dan menjualnya di negara ketiga. Hal ini memungkinkan produsen untuk meminimalkan tagihan pajak melalui pemindahan harga, yaitu perusahaan memindahkan keuntungan pembayaran pajak Kenegara-negara dengan pajak yang rendah, hal ini menjelaskan mengapa banyak perusahaan pindah ke Hong Kong, Shanghai, dan Singapura. Thurow kemudian menyebutkan bahwa perusahaan raksasa global saat ini memutuskan daerah dan negara mana di dunia ini yang akan menerima aliran investasi baru dari penciptaan lapangan kerja dan fasilitas produksi yang dibangun (Thurow, 1996). Rezim sosial demokrat yang lebih kuat cenderung mendorong investasi ke luar, menyebabkan penurunan pertumbuhan ekonomi, dan kemudian akhirnya melewatkan pondapatan pemerintah untuk mendanai kebijakan sosial.

Gambar 5.3 Model Neo Politik Liberal Kebijakan Sosial



Oleh karena itu, apabila kandidat politik menjanjikan peningkatan subsidi sosial untuk pendidikan, kesehatan, dan pensiun, serta penurunan pajak, kandidat sebaiknya tidak dipercaya, karena subsidi dan penurunan pajak tidak dapat berjalan beriringan.

Kembali ke masalah neo-liberalisme, konsep utamanya adalah bahwa kesejahteraan sosial berjalan untuk membuat mekanisme pasar menciptakan pekerjaan bagi masyarakat. Kebijakan sosial pemerintah akan mendorong keseimbangan, suatu kondisi yang penuh dengan pekerjaan dan tanpa pengangguran. Di sisi lain, kebijakan sosial bertujuan untuk menciptakan pembangunan ekonomi. Kebijakan sosial adalah kebijakan apapun yang bertujuan untuk mengembangkan pertumbuhan ekonomi dan menciptakan insentif bagi investasi usaha.

Menurut Titmuss, neo-liberalisme sama dengan model kinerja pencapaian industri dari kebijakan sosial, dengan kesejahteraan sosial dipahami sebagai tambahan perekonomian. Namun, karena pemerintah dianggap menyediakan sektor-sektor yang gagal didukung pasar, neo liberal juga mencerminkan model residual kebijakan sosial.

Asumsi dasar pertama dari kebijakan sosial neo-liberal adalah individualisme; ia mengasumsikan masyarakat sebagai jumlah individu, sebuah pendekatan yang menghubungkan pendekatan behavioris. Semua fenomena dapat diturunkan dari perilaku individu; entitas organik seperti masyarakat atau negara hanya dibahas menyangkut aktivitas yang mencakup individu (DS. King, 1987).

"Tidak ada hal yang disebut sebagai masyarakat. Individu-individu yang bebas menjalankan bisnis mereka dalam kerangka hukum yang umum. Dengan diwujudkan dalam pertukaran kontraktual, individu-individu tersebut berusaha menghasilkan serangkaian hasil kolektif yang dengan sendirinya tidak baik atau buruk," kata Margaret Thatcher. (Pratt, 2001).

Asumsi kedua adalah dasar rasionalitas karena manusia adalah rasional. Pencarian individu akan kepentingannya sendiri hanya masuk akal apabila individu bertindak secara rasional (Pratt, 2001). Gagasan rasionalitas ditentang oleh Herbert Simon, pemenang Nobel dalam karyanya *Administrative Behavior* (1976) yang menyebutkan bahwa keberadaan yang nyata bukanlah “rasionalitas” tetapi “rasionalitas terikat” yang berarti bahwa ada batasan-batasan rasionalitas dan bahwa apa yang dipikir rasional sebetulnya adalah tidak rasional.

Gagasan rasionalisme pasar juga ditentang oleh temuan bahwa perekonomian dan demikian juga pasar sebetulnya adalah irasional, karena operasi pasar mengikuti psikologi pasar bukan rasionalitas pasar. Manusia membuat keputusan ekonomi secara tidak rasional. Perdagangan pasar saham didasarkan pada sesuatu yang “terlihat rasional tetapi keputusan tidak rasional”; serta dalam pasar keuangan dan pasar komoditas, karena pasar telah bergeser menjadi “kasino”. Di alam semesta ini, rasionalitas dipahami sebagai pencarian akan kepentingan pribadi yang diinformasikan secara sempurna. Dalam ekonomi, para pemain pasar selalu mencari dan menciptakan informasi dalam ketidaksetaraan bukan kesetaraan karena mereka mengambil keuntungan dan oleh karena itu usaha mereka terus-menerus tumbuh dari ketidaksetaraan informasi tersebut.

Asumsi ketiga adalah supremasi pasar bebas (Pratt, 2001). Pasar bebas adalah arena yang sempurna di mana rasional, kepentingan diri, individu yang diberi informasi secara sempurna seharusnya bertemu di pasar tersebut. Pasar sebagai sebuah lembaga mempunyai sifat yang baik; pasar yang sempurna adalah sempurna. Pasar adalah tentang pertukaran, dan hubungan pertukaran adalah yang tertinggi, jauh melampaui pernyataan hubungan lain seperti suatu transaksi sosial.

Singkat kata, keyakinan dasar kebijakan sosial neo-liberal didasarkan pada kerangka pemikiran ekonomi. Oleh karena itu, kebijakan sosial dapat dikatakan telah direduksi menjadi bagian kebijakan ekonomi. Seperti Adam Smith, David Ricardo, dan

para pengikutnya meyakini bahwa “pasar adalah institusi terbaik yang diciptakan oleh agensi manusia untuk pelaksanaan aktivitas ekonomi”. Di pasar, kebebasan memilih dijamin dan dihargai; apabila tidak menghargai maka akan kehilangan keuntungan dan berpotensi mengalami kebangkrutan. Oleh karena itu, bagi neo liberal, pertanyaannya adalah bukan seberapa banyak barang yang dapat dialokasikan melalui pasar, tetapi barang apa yang dapat disediakan negara sendiri, dan negara lain.

Oleh karena itu, dalam kebijakan sosial neo-liberal terdapat kebijakan privatisasi terhadap pelayanan sosial, di mana Prinsip dasar privatisasi membongkar kekuasaan dan otoritas pemerintah terhadap setiap barang yang diasumsikan sebagai barang-barang publik.

Seldon (1977) mendefinisikan barang publik sebagai barang yang disuplai secara kolektif bukan terpisah-pisah kepada individu atau kelompok-kelompok kecil; disediakan dengan kesepakatan umum untuk dibayar secara bersama; oleh karena itu, barang-barang tersebut memerlukan pengaturan kolektif sukarela untuk saling memaksa dan juga individu-individu yang tidak menginginkan pelayanan sama sekali tetapi tidak dapat membantu mengambil keuntungan darinya; bukan pesaing dalam makna bahwa sampai kapasitas penuh dicapai barang-barang tersebut dapat digunakan oleh semakin banyak orang tanpa tambahan biaya; dan ciri utama barang publik adalah bahwa barang tersebut tidak dapat ditolak oleh orang yang menolak untuk membayarnya, dan sebaliknya mempunyai “penikmat gratis (*free ride*)” apabila barang-barang tersebut tidak perlu dibayar. Barang-barang publik, yang harus disediakan semuanya, oleh karenanya tidak dapat dihasilkan sebagai respons terhadap spesifikasi individu di pasar: barang-barang tersebut harus dibiayai bersama dengan metode yang dikenal sebagai pajak.

Dalam kebijakan sosial neo-liberal, barang-barang publik seperti air bersih, sistem pembuangan, dan transportasi publik,

mengubah sektor swasta melalui skema kemitraan publik swasta.

Bagi neo-liberal, tenaga kerja adalah komoditas seperti komoditas lainnya dan oleh karenanya rentan terhadap operasi pasar. Tenaga kerja juga ditentukan oleh hukum permintaan dan penawaran (Pratt, 2001). Pada kebebasan, neo liberal menolak gagasan kebebasan positif. Neo liberal hanya mengakui kebebasan negatif yang berarti tidak adanya paksaan dan akibat pasar tidak dapat diramalkan (Pratt, 2001). Mengenai keadilan sosial, neo liberal mempercayai bahwa dalam masyarakat yang bebas, bisa jadi tidak ada kesepakatan umum tentang kriteria mana yang sebaiknya digunakan sebagai dasar alokasi sumber daya. Dengan demikian, karena tidak adanya kriteria yang disepakati, alokasi melalui metode non-pasar akan bersifat sewenang-wenang dan diskresioner. Hal ini akan berarti bahwa jauh di lubuk hati negara kesejahteraan terletak kekuasaan para birokrat dan pakar yang sewenang-wenang dan diskresioner yang dibebani dengan tugas mustahil untuk sumber daya menurut kriteria intrinsik yang tidak spesifik. Karena tidak adanya kriteria yang diketahui dan disepakati, akan terjadi persaingan yang mementingkan diri sendiri dan destruktif oleh kelompok-kelompok kepentingan untuk mendapatkan sumber daya. Kekuasaan relatif dari kelompok-kelompok kepentingan inilah yang akan bermakna dalam alokasi sumber daya yang langka. Mereka yang kuat akan selalu menang (Pratt, 2001).

Berbeda dengan kepercayaan sebelumnya yang menyatakan bahwa kesejahteraan sosial sebagai hak sosial, neo-liberal sepenuhnya menolak gagasan hak sosial atau hak kesejahteraan (Pratt, 2001). Mereka yang miskin akan miskin karena kesalahan mereka sendiri. Dengan demikian, dalam hal kemiskinan, neo liberal mengadopsi konsep kemiskinan absolut dan bukan kemiskinan relatif, di mana mereka yang miskin harus bekerja dengan cara mereka sendiri untuk keluar dari kemiskinan dan untuk terbebas dari budaya ketergantungan yang menodai hidup mereka (Pratt, 2001). Kemiskinan tidak disebabkan oleh disfungsi sistem sosial. Kemiskinan secara

budaya ditentukan melalui nilai, moral, sikap dan kurangnya aspirasi yang ditularkan sepanjang generasi (Pratt, 2001), sebuah konsep yang diperkenalkan oleh Oscar Lewis sebagai budaya kemiskinan (1986).

Periode neo-liberal dimulai pada 1985 ketika Perdana Menteri Inggris Margaret Thatcher memperkenalkan privatisasi untuk perusahaan-perusahaan yang dimiliki pemerintah Inggris, dan gagasan tersebut telah mendorong gerakan pada privatisasi pelayanan air minum dan transportasi umum, yang sekarang telah menjadi tren dunia.

Agenda memprivatisasi kebijakan sosial berasal dari fakta bahwa kemampuan pemerintah untuk mendanai pelayanan sosial dan kesejahteraan semakin mengecil, dan di lain pihak, seperti yang dikritik oleh rezim sosial demokrat, publik tidak mempercayai birokrasi dan para politisi, karena program kebijakan sosial mereka bercampur dengan kepentingan pribadi dan kepentingan politik.

Masalah yang parah adalah, seperti yang dinyatakan oleh Thurow (1996), korporasi raksasa global saat ini mempunyai kekuasaan untuk memutuskan kawasan dan negara mana di dunia yang akan menerima aliran investasi baru untuk penciptaan lapangan kerja dan di mana fasilitas produksi akan dibangun. Sebagai akibatnya, pasar menjadi solusi bagi permasalahan kebijakan sosial. Pasar dikelola oleh "tangan tak terlihat (invisible hand)". Ketika para pemain pasar menentukan politik dan kemudian kebijakan publik, maka keindahan "tangan tak terlihat dari pasar" telah jauh berkurang. Tidak adanya pengangguran (full employment) ditentukan oleh perhitungan keuntungan, bukan oleh urgensi untuk menciptakan kesejahteraan sosial seperti yang diidealisasikan oleh ideologi kapitalis *laissez-faire*. Kapitalisme hanya merumuskan satu tujuan: kepentingan individu dalam memaksimalkan konsumsi pribadi. Namun demikian, keserakahan individu bukan semata tujuan yang dapat mempersatukan masyarakat dalam jangka panjang (Thurow, 1996)

Neo-liberal tidak dapat memberikan kesejahteraan sosial seperti yang dijanjikan, karena pasar telah melemah: kesejahteraan sosial menjadi milik mereka yang dapat membeli kesejahteraan. Sebuah ironi, karena fungsi dasar kesejahteraan sosial adalah untuk memberikan peluang perbaikan bagi kelompok yang termarginalisasi.

Bias kebijakan neo-liberal diungkapkan oleh Susan George (2002) yang menyatakan pada 1980-an ketika struktur yang paling rendah dalam masyarakat kehilangan kesejahteraannya, 10% dari struktur tertinggi mengalami peningkatan pendapatan sebesar 16%, 5% dari mereka yang berada pada struktur tertinggi mengalami peningkatan pendapatan sebesar 23%, dan 1% dari populasi, yang berada di puncak, mengalami peningkatan pendapatan sebesar 50%.

Pada 1977, sekitar 1% populasi dengan pendapatan tertinggi memperoleh sekitar 65 kali lebih banyak pendapatan daripada 10% populasi yang berada di dasar piramida. Pada 1987, 1% populasi dengan pendapatan tertinggi memperoleh pendapatan sekitar 115 lebih banyak daripada rata-rata pendapatan 10% dari populasi paling miskin (Susan George, 2002). Kebijakan neo liberal telah menciptakan kesenjangan pendapatan yang lebar, bahkan di negara asal liberalisme itu sendiri.

Pada 2008, AS dihantam oleh krisis ekonomi yang dimulai dengan krisis sub-prime mortgage (paket kredit kepemilikan rumah yang ditujukan untuk orang-orang miskin Amerika) ~ sebuah "inovasi" liberalisme pasar AS. The Federal Reserve memprediksi AS akan mengalami kontraksi ekonomi sebesar 0,5-1,3% pada 2009. Pemerintah bahkan harus mengambil alih dua bisnis raksasa AS, General Motor dan AIG, untuk menjaga keseimbangan ekonomi. Stimulus dana talangan (bailout) total mencapai \$ 11,6 triliun, jumlah terbesar yang pernah terjadi dalam sejarah AS dan dunia. Penyusutan ekonomi dunia sebagai pemain ekonomi besar mendepresiasi pendapatannya pendapatannya sebagai akibat krisis ekonomi. Seperti Citigroup, yang nilai pasarnya pada Januari 2009 turun dari \$ 255 miliar

menjadi \$ 19 miliar, HSBC dari \$ 215 miliar menjadi \$ 97, dan RBS dari \$ 120 miliar menjadi \$ 4.6 miliar.

Amerika Serikat, yang "diberi saran" oleh 40 orang pakar ekonomi pemenang hadiah Nobel untuk menjalankan liberalisme dan kapitalisme yang tidak dapat dibenarkan, terkejut oleh krisis parah yang menghantam perekonomian mereka sampai saat ini, dan tampaknya ideologi mereka pada pasar bebas dan pendekatan kaum neo-liberalis tidak berjalan seperti yang dipercaya sebelumnya. Apa yang dijanjikan pasar sebagai "tangan tak terlihat (*invisible hand*)" ternyata menjadi hawa taman yang tak terlihat (*invisible fist*) menyebabkan kegagalan pasar di negara Paman Sam dan bahkan terjadi kegagalan pasar lagi yang lebih parah. Pengalaman memaksa AS untuk memikirkan kembali tentang neo-liberalisme, seperti yang dinyatakan oleh Presiden Obama ketika meluncurkan skema kesehatan universal.

Ketika pasar neo-liberal tidak dapat menjamin kesejahteraan sosial, dan pada saat yang bersamaan sosial demokrat juga telah berlalu, maka apa yang perlu dilakukan? Hal ini mengarah pada pendekatan selanjutnya: Cara ketiga.

E. Model Politik Kebijakan Sosial

Cara Ketiga (*The Third Way*) adalah revisi demokrasi sosial. Cara ketiga adalah demokrasi sosial baru yang mencakup neo-liberal (Pratt, 2001). Cara ketiga dikembangkan di Inggris pada 1990-an ketika Anthony Giddens, seorang pemikir politik menggantikan PM Tony Blair. Dalam karyanya yang berjudul *Third Way*, Giddens (1998) menyatakan bahwa Keynesian terlalu rumit, fundamentalisme pasar tidak dapat menjanjikan kesejahteraan sosial bagi masyarakat, selain individu, dan oleh karenanya diperlukan pendekatan ke arah dunia baru, Dinyatakan bahwa *Third Way* (usaha keras) akan memberikan arah politik yang baru. Melalui cara ini, ekonomi, teknologi, dan budaya diubah menjadi bentuk baru.

Pendekatan *Third Way* dibentuk oleh dua pemikir intelektual besar, Giddens, dan starter, Stuart Hill serta Martin Jacques yang dalam jumlanya yang berjudul *Marxism Today*

pada 1980-an menuliskan bahwa “*Thatcherite Neo-Lib* adalah proyek hegemonik bukannya pengungkapan gagasan ideal” (Pratt, 2001). Apa yang diperlukan adalah pendekatan politik baru “*Wording of the New Social Democrat*”, dan pencarian kata “*Intelligent Welfare State*”.

Gagasan Third Way sebagai perekonomian kapitalis yang sangat produktif, kompetitif, dan inovatif merupakan prasyarat utama untuk meningkatkan tingkat pendapatan pribadi yang siap dipakai dan penciptaan model kesejahteraan institusional yang komprehensif dan berlimpah. Semakin banyak volume sumber daya yang dihasilkan oleh perekonomian sektor swasta yang kompetitif dan berhasil, maka akan semakin banyak menciptakan kelompok sumber daya yang dapat dimanfaatkan negara untuk agenda sosialnya (Pratt, 2001).

Akan tetapi, tidaklah mudah untuk mempraktikkan Third Way. Pada kenyataannya, ia dengan tepat diterapkan pada beberapa sektor, seperti sektor pendidikan. Oleh karena itu, pendidikan menjadi kebijakan sosial utama dalam Third Way. Seperti yang dinyatakan Pratt (2001), pendidikan dan pelatihan mempunyai tempat yang sangat menonjol karena kontribusi potensialnya dalam bentuk investasi ekonomi dan sosial. Mantan PM Inggris, Tony Blair, mempunyai mantra ampuh: “Pendidikan, pendidikan, dan pendidikan” (Pratt, 2001)

Program kebijakan sosial diarahkan untuk memantapkan negara sejahtera yang cerdas yang mempunyai kemampuan untuk secara aktif merespons kebutuhan baru dan untuk mencegah risiko yang akan datang: program tersebut adalah seputar investasi sosial dan bukan hanya ketentuan belanja sosial penyeimbang, yaitu kebijakan pasar tenaga kerja yang disesuaikan dengan kebutuhan dan situasi individu, insentif penyeimbang, kesempatan serta kewajiban. Ada beberapa program khusus menyangkut kurangnya keterampilan dan orangtua tunggal, mengenali kebutuhan sosial baru seperti penyesuaian kerja, kehidupan keluarga, menyeimbangkan keluarga dan tempat kerja sebagai bagian dari siklus hidup secara keseluruhan (Pratt, 2001).

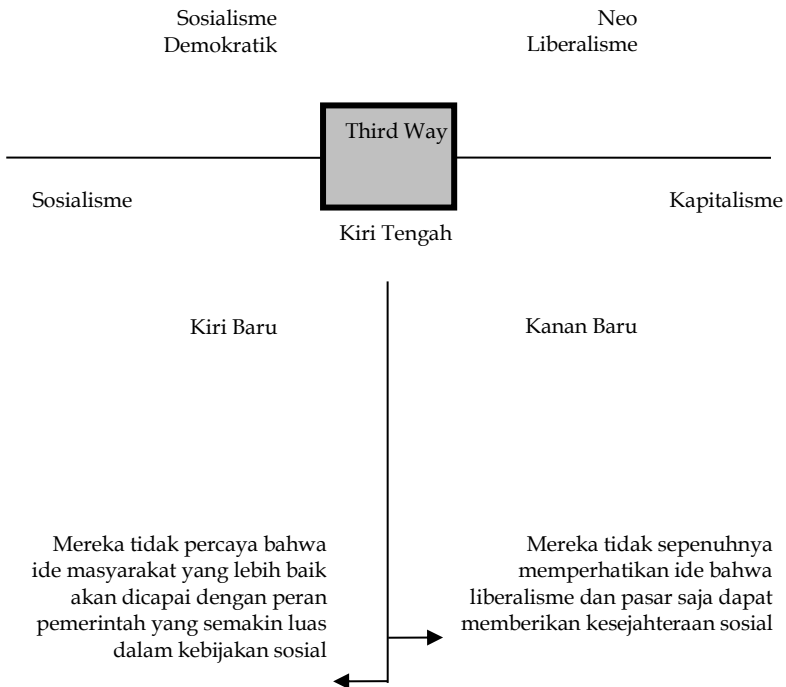
Negara Third Way baru mempunyai beberapa karakter. Third Way sebagai demokrasi sosial baru adalah suatu kepercayaan akan kebutuhan untuk merekonstruksi hubungan antara negara dan masyarakat sipil. Pendekatan tradisional top-down dari demokrasi sosial Inggris (di mana negara memutuskan apa yang bagus untuk diberikan kepada masyarakat) mengakibatkan kegagalan untuk memenuhi kebutuhan dan preferensi individu serta keluarga (sebagai sistem mikro masyarakat) lihat *Who Define Needs*. Pentingnya Third Way timbul ketika neo-liberalisme berusaha untuk memecah monopoli publik dan mengakibatkan berbagai konsekuensi yang tidak dapat diterima karena standar pelayanan menurun dan ketidaksetaraan menyebar. "Negara Baru" sosial demokrat harus menghindari kegagalan sosial demokrat lama dan neo liberal, tetapi mencerminkan pertumbuhan individualisme dan keragaman (Pratt, 2001). Dengan demikian, Third Way merupakan upaya untuk menyatukan sosial demokrat dan neo liberal.

Diterimanya Third Way sebagai penyejajaran sosial demokrat dan neo liberal diperoleh dari fakta bahwa baik suka atau tidak, dunia telah berubah dan sosial demokrat dihadapkan dengan realitas globalisasi, teknologi baru, keragaman, dan individualisme. Oleh karena itu, teori Third Way hanya sedikit memberikan tawaran dalam hal prinsip politik dan terlalu banyak menerima permintaan pasar: membuatnya terlalu banyak konsesi untuk dianggap sebagai pandangan sosial demokratik yang tepat, tetapi gagasan lain masih mengarah pada demokrasi sosial dalam Visi yang baru. Visi tersebut bersifat sensitif terhadap realitas dunia modern yang digabungkan dengan nilai-nilai sosial demokratik yang tampak nyata (Pratt, 2001). Third way, adalah tentang hubungan baru redefinisi hubungan antara negara dan masyarakat. "Apakah sesederhana itu?" Giddens menyatakan bahwa Third Way menyebabkan kerangka kerja dan proses pembuatan kebijakan yang berusaha mengadaptasi sosial demokrasi ke dalam dunia yang telah secara fundamental berubah selama dua atau ' tiga

dekade terakhir. Third Way merupakan upaya untuk melampaui demokrasi sosial gaya lama dan neo liberalisme” (Giddens, 1998: 26).

Pembahasan tentang Third Way muncul ketika orang-orang merasa bahwa ideologi “Kiri” dan “Kanan” belum menyentuh permasalahan sosial yang serius di masyarakat, seperti perceraian, orangtua tunggal, aborsi, vandalisme remaja, homo seksualitas, AIDS, pendatang ilegal, dan polusi lingkungan. Dengan demikian, mereka perlu memiliki cara berbeda untuk merespons isu-isu dan masalah-masalah sosial yang belum terjawab yang tidak dapat dipecahkan oleh demokrat dan neo-liberal penerusnya.

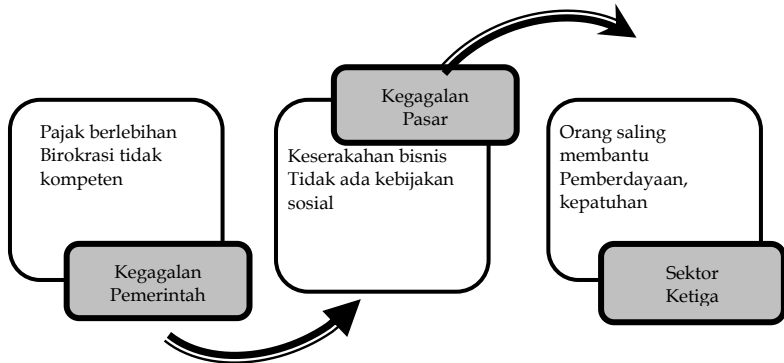
Gambar 5.4 Model Politik Kebijakan Sosial



Anthony Giddens sebetulnya pesimistik tentang pendekatan kanan (sosial demokrat) dan kiri (neo liberal), karena keduanya mempunyai beberapa kesalahan yang besar dan serius. Giddens menggunakan kata “Juggernaut (tenaga yang menggilas apa saja)” sebuah truk besar yang berjalan cepat, tidak dapat dikontrol dan dihentikan; untuk menggambarkan situasi ketika fundamentalisme pasar neo menyudahi bencana manusia. Apa yang telah terjadi adalah “pembuatan ketidakpastian” dari buatan alam menjadi buatan manusia dalam “modernitas yang diradikalisasi”.

Gagasan dasar Third Way adalah bahwa pemerintah, dalam sosial demokrat, telah gagal menjalankan kesejahteraan sosial; kemudian pasar datang untuk mengambil alih; oleh karenanya, Third Way mengambil alih sektor ketiga untuk menjadi jawabarnya.

Gambar 5.5 Gagasan Dasar *Third Way*



Namun, Third Way mempunyai masalah yang serius, seperti yang disebutkan oleh Siti Hajar bahwa terdapat kesenjangan besar antara teori dan realitas, sebuah hubungan yang samar-samar antara teori, ideologi, dan praxis (Hajar, 2007: 165). Kritisisme muncul dari asumsi dasar Third Way yang perlu untuk dijawab.

Asumsi pertama mengasumsikan bahwa apabila pemerintah dan pasar tidak mampu memberikan kesejahteraan sosial, sektor ketiga masyarakat dan keluarga terus bertahan. Gagasan tersebut merupakan sebuah utopia, di mana di bawah pemerintahan neo-liberal kemampuan masyarakat dan keluarga rusak, karena kurangnya kompetensi. Masyarakat dan keluarga mungkin masih ada, tetapi tidak seefektif sebelumnya. Third Way, tanpa dapat diterangkan dengan jelas, meninggalkan masalah kesejahteraan sosial kepada institusi yang sudah ada sebelumnya tetapi tidak begitu efektif. Third Way adalah impian untuk merevitalisasi masa lalu yang hanya berakhir sebagai sektor marginal bukan sektor mainstream.

Asumsi kedua adalah bahwa komunitas bertindak sebagai sumber daya budaya moral. Ia merupakan sejenis kontradiksi, karena kebijakan mempromosikan hak-hak individu sebagai pendorong utama. Asumsi ini merupakan penanaman neo-liberal dalam pemikiran komunitarian. Asumsi kedua dapat dilakukan, tetapi tidak efektif. Di Inggris, asumsi ini telah diterapkan sebagai pendekatan tanggung jawab bisnis baru di mana pasar harus mendukung kebijakan sosial sebuah pendekatan yang kemudian dikenal sebagai *Corporate Social Responsibility*.

Asumsi ketiga adalah bahwa institusi inti yang bertanggung jawab untuk kebijakan sosial adalah komunitas dan sektor ketiga. Iuga ada program-program seperti menjaga ketertiban masyarakat, revitalisasi pusat-pusat komunitas, program saling menolong di mana orang-orang saling membantu, dan membantu diri sendiri untuk memberdayakan masyarakat. Asumsi tersebut juga menyatakan bahwa

pemerintah dan pasar tidak dapat berbuat apa pun terhadap terjadinya kegagalan kesejahteraan sosial.

Di samping semua kritik tersebut, Third Way berkembang pada 1990-an ketika dua pemimpin dunia, PM Inggris Tony Blair dan Presiden AS Bill Clinton, menjadi promotor gagasan. Dewasa ini, gagasan tersebut masih tetap ada tetapi tidak semenonjol seperti pada 1990-an.

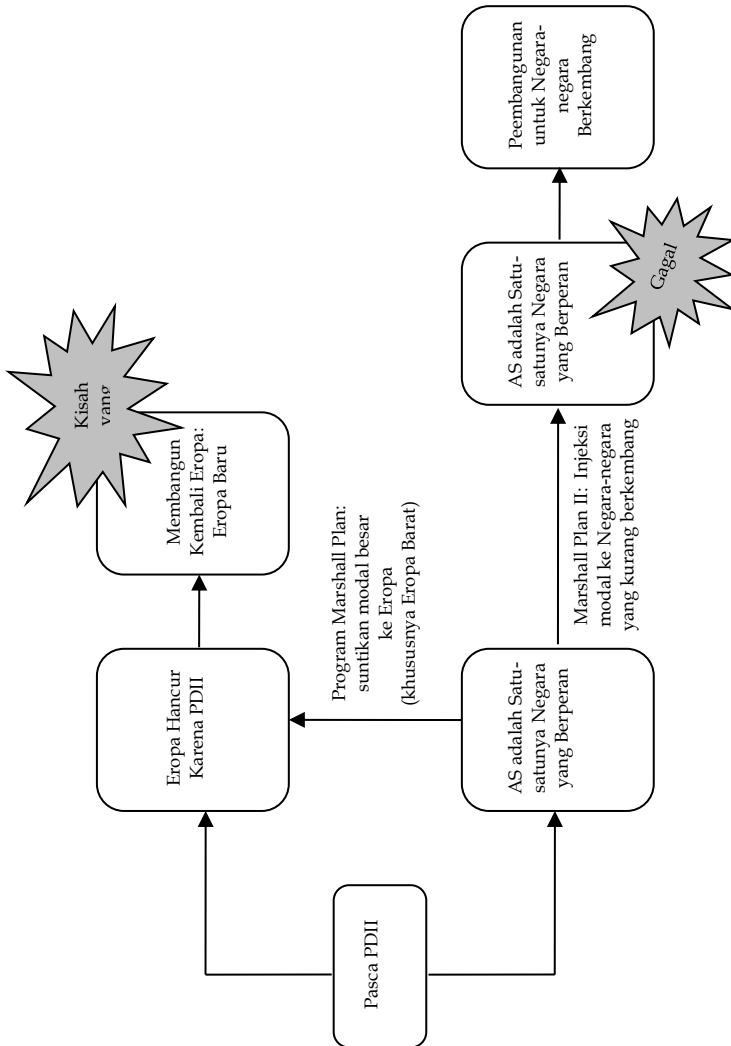
F. Mengembangkan Model Politik Kebijakan Sosial Bangsa-Bangsa

Kata “pembangunan (*development*)” diperkenalkan kepada dunia oleh Presiden Amerika Serikat Harry S. Truman dalam pidato pelantikannya pada 20 Januari 1949. Ia menyatakan bahwa AS mempunyai tanggung jawab baru untuk kawasan belum berkembang yang memerlukan pembangunan. Ia menyebutkan Amerika Selatan, Asia, Afrika, dan semua negara bekas jajahan. Pembangunan merupakan bagian dari agenda politik AS untuk mendapatkan kekuatan adi daya karena mampu menghambat perluasan sayap “kiri” Soviet dalam peta politik dunia.

Perserikatan Bangsa-bangsa telah mengemukakan banyak definisi pembangunan, salah satu definisi yang diterima dengan baik diluncurkan pada 1975 yang menyatakan bahwa pembangunan bukanlah konsep yang statis; pembangunan terus menerus berubah. Soedjatmoko, seorang pemikir Indonesia, Rektor Universitas Indonesia, telah mengembangkan gagasan PBB tentang pembangunan sebagai proses pembelajaran dari tingkat kehidupan tertentu ke tingkat kehidupan selanjutnya yang lebih baik. Pembelajaran adalah ketika masyarakat mengembangkan kompetensi mereka secara individual dan secara kolektif, tidak hanya untuk menyesuaikan dan untuk beradaptasi tetapi juga untuk menciptakan masa depan yang dimaksud (Soedjatmoko, 1997: 50). Pembangunan adalah sebuah proses mempercepat perubahan sosial di setiap negara yang kurang maju untuk mengejar ketertinggalan agar menyamai pembangunan negara-negara maju. Oleh karena itu,

pembangunan adalah perubahan yang direncanakan dan direkayasa. Pembangunan berbeda dengan perubahan yang berlangsung di negara-negara maju yang mengikuti gaya *laissez-faire*.

Gambar 5.6 Model Politik Kebijakan Sosial Bangsa-Bangsa



Konsep pembangunan berasal dari para pemikir Barat pada 1960-an. Konsep ini dimulai dengan upaya AS untuk menyelamatkan dunia setelah tragedi Perang Dunia II. Pasca Perang II, AS meluncurkan program yang diberi nama “Rencana Marshall” untuk membantu recovery Eropa. Ketika program untuk membangun kembali Eropa dengan memberikan dukungan finansial telah selesai, program tersebut kemudian direplikasi di banyak negara yang kurang maju di Asia dan beberapa kawasan Amerika Selatan dan Afrika. Namun tetap gagal. Transfer dukungan finansial dana bantuan (*grant*) dan pinjaman (*loan*)-tidak mencapai tujuan yang dimaksud.

Temuannya adalah bahwa negara-negara yang baru muncul tersebut mempunyai kelemahan khusus yang membuatnya tidak mampu untuk menjadi negara maju karena “masalah pembangunan”. Gagasannya adalah untuk mengembangkan negara-negara yang baru muncul bukan untuk memberinya dengan modal dan dukungan finansial. “Pembangunan” menjadi kata yang diterima dengan baik.

Politik pembangunan, seperti yang tecermin dalam teori-teori pembangunan, bukanlah satu-satunya. Paling tidak ada lima politik pembangunan yang dipengaruhi oleh kebijakan sosial.

Pertama adalah politik pembangunan sebagai modernisasi, dengan dua pendekatan: pembangunan untuk meniru pengalaman negara modern, khususnya AS, dan pembangunan sebagai cara khusus bagi negara-negara berkembang agar seperti negara-negara maju. Ada teori tentang tahapan pembangunan yang diperkenalkan oleh W.W. Rostow (1916-2003). Asisten Khusus mantan Presiden AS Lyndon B. Johnson, yang menyatakan bahwa pembangunan ke arah modernisasi akan melalui lima tahapan:

1. Masyarakat tradisional.
2. Prasyarat untuk tinggal landas.
3. Tinggal landas.
4. Dorongan untuk kematangan.
5. Usia konsumsi massa yang tinggi.

Pendekatan ini begitu berpengaruh sehingga sebagian besar negara berkembang menempatkan tahapan-tahapan ini ke dalam rencana pembangunan mereka, dan kemudian ke dalam kebijakan sosial mereka. Dengan pendekatan ini, kebijakan sosial menjadi bagian kecil keberhasilan dalam setiap tahapan. Kontribusi kebijakan sosial kurang diakui.

Pendekatan yang lain adalah politik pembangunan budaya. Pendekatan ini meyakini bahwa masyarakat di negara-negara berkembang mempunyai pengalaman tertentu yang tidak menguntungkan bagi pembangunan; pengalaman ini berhubungan dengan mentalitas, pengalaman psikologis, dan budaya. Untuk membangun masyarakat di negara-negara berkembang berarti mengubah mentalitas, perilaku, dan budaya mereka agar membuatnya tepat untuk kehidupan dunia modern. David McClellan dalam karyanya *Achieving Society* (1952) mempromosikan gagasan memasukkan "Virus Kebutuhan akan Prestasi (*Virus of Need ing for Achievement*)", karena orang-orang di negara berkembang perlu mendapatkan dorongan internal untuk membuatnya sejahtera. Pendekatan ini adalah tentang mengubah nilai-nilai dan perilaku mereka. Sebagai kesimpulan, pendekatan kebijakan sosial adalah untuk menyediakan pendidikan, pelatihan, dan program untuk mengubah nilai-nilai dan perilaku masyarakat ke arah "Kebutuhan akan Prestasi".

Pemikir penting lain adalah Daniel Lerner (1958) menyatakan bahwa media massa memiliki peran penting untuk mengubah masyarakat. Dalil ini dikemukakan setelah ia melakukan penelitian di Turki. Gagasan tersebut adalah untuk membuat masyarakat sejahtera untuk orang-orang yang hidup dalam status sosial yang rendah dengan menciptakan mobilitas sosial. Ia menyatakan bahwa orang-orang yang tinggal di desa terpencil dengan mobilitas horizontal atau mobilitas fisik mampu pergi ke kota, sehingga mempunyai mobilitas psikologis. Hal ini akan mendorong mereka untuk bekerja lebih keras agar dapat memenuhi kebutuhan baru dan permintaan baru mereka. Melalui kerja keras, mereka mengembangkan

motif prestasi mereka. Dengan pendapatan yang lebih tinggi, mereka akan mengalami mobilitas sosial vertikal, dan akhirnya secara sosial akan menjadi lebih baik.

Mobilitas fisik, dari desa ke kota, memerlukan investasi di bidang infrastruktur: jalan, bus, kereta api, dan lain sebagainya. Untuk memangkas kebutuhan dalam bidang transportasi, media massa dapat membawa berita dari tempat lain untuk disampaikan kepada penduduk desa. Ada surat kabar dan majalah pedesaan yang membawa ide-ide dan inovasi baru bagi para penduduk desa; ada radio untuk mempromosikan pemahaman menjadi masyarakat yang lebih baik. Dengan demikian, pendekatan difokuskan pada peran media massa sebagai agen pembangunan. Pendekatan ini kemudian dikenal sebagai pendekatan pembangunan komunikasi.

Pendekatan pembangunan politik selanjutnya adalah pembangunan ekonomi. Pemikir pertama yang memberinya nama adalah Ragnar Nurske (1907-1959) yang menyatakan bahwa pembangunan harus menjadikan masyarakat berkembang secara ekonomi. Pendekatan ini bersifat sangat penting untuk negara-negara berkembang yang mengalami kemiskinan. "...negara-negara miskin adalah miskin karena mereka miskin". Penjelasan ekonominya bersifat komprehensif, logikanya sederhana tetapi kuat: karena kemiskinan, mereka tidak dapat menabung, karena tidak ada tabungan, tidak akan ada investasi, dan tidak ada investasi berarti tidak ada lapangan kerja, dan oleh karenanya tidak ada pendapatan. Tidak ada pendapatan berarti miskin. Negara memerlukan pembangunan ekonomi untuk memberikan pekerjaan bagi orang-orang agar memperoleh pendapatan. Dengan model ini, kebijakan sosial harus memberikan segala upaya bagi pembangunan ekonomi. Pendidikan untuk menciptakan kaum profesional atau orang-orang yang "siap kerja" adalah salah satu contohnya.

Pendekatan pembangunan politik telah berkembang menjadi banyak model yang beragam dan maju, dari model pertumbuhan ekonomi, yang menyatakan pembangunan ekonomi sebagai perangsang ke arah pertumbuhan ekonomi;

model tekanan besar (*big push*), yang menyatakan pembangunan ekonomi sebagai upaya untuk membuat semua sektor ekonomi tumbuh bersama-sama pada saat yang bersamaan; model pembangunan berimbang, yang menyatakan pembangunan ekonomi sebagai proses menyeimbangkan sektor ekonomi; model kebutuhan dasar, yang menyatakan pembangunan ekonomi sebagai prasyarat untuk menyediakan kebutuhan dasar rakyat; dan model pembangunan berkelanjutan, yang menyatakan bahwa pembangunan ekonomi harus berkelanjutan hal ini meliputi keberlanjutan lingkungan.

Pada 1980-an, Amarty Sen, menjadi pemenang penghargaan Nobel karena mempromosikan konsep pembangunan manusia dan masyarakat serta “Pembangunan sebagai Kebebasan (*Development as Freedom*)”. Pembangunan tidak hanya tentang ekonomi semata, tetapi juga tentang aspek-aspek sosial dan indikator-indikator lainnya; dan aspek serta indikator tersebut tidak bersifat inkremental atau periferal, tetapi merupakan aspek serta indikator inti, karena pembangunan berarti membebaskan manusia dari ketidakmampuan dan ketidakkompetenan mereka. Konsep tersebut kemudian diterima dan dikembangkan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa, dan sekarang dikenal sebagai “Indeks Pembangunan Manusia” yang dimulai pada 1990-an. Gagasan Sen, kemudian menjadi gagasan yang diterima di seluruh dunia, untuk menegaskan bahwa pembangunan seharusnya berarti pemberdayaan; pembangunan seharusnya berarti kebebasan; pembangunan seharusnya berarti pembangunan sosial. Ia menyatakan bahwa:

“Pembangunan dapat dilihat, di sini diargumentasikan, sebagai proses memperluas kebebasan nyata yang dinikmati orang-orang. Memfokuskan pada kebebasan manusia berlawanan dengan pandangan pembangunan yang lebih sempit, seperti mengidentifikasi pembangunan dengan produk nasional brute, atau dengan peningkatan pendapatan pribadi, atau dengan industrialisasi, atau dengan kemajuan teknologi, atau

dengan modernisasi Memandang pembangunan dalam hal memperluas kebebasan substantif mengarahkan perhatian kepada tujuan yang membuat pembangunan penting, bukan sekadar berarti bahwa, antara lain, memainkan bagian penting dalam proses." (Sen, 2000: 1).

Pada kenyataannya, Sen bukanlah inisiator IPM yang pertama. Inisiator pertama yang dilaporkan dirancang dan diluncurkan oleh Mahbub U1 Haq, seorang pakar ekonomi Pakistan, pada 1990 *Human Development Reports* (HDR) dari *United Nations Development Programme* (UNDP). U1 Haq bekerja dengan Paul Streeten, Frances Steward, Gustav Ranis, Keith Griffin, Sudhir Anand, dan Meghnad Desai. Tetapi, Sen memberikan kerangka konseptual yang lebih kuat.

Pakistan, pada 1990 *Human Development Reports* (HDR) dari *United Nations Development Programme* (UNDP). U1 Haq bekerja dengan Paul Streeten, Frances Steward, Gustav Ranis, Keith Griffin, Sudhir Anand, dan Meghnad Desai. Tetapi, Sen memberikan kerangka konseptual yang lebih kuat.

Kebijakan sosial di negara-negara berkembang bervariasi dari satu negara dengan negara lain. Pola-pola berbagai pendekatan yang sama adalah sebagai berikut:

1. Menggabungkan antara kepentingan ekonomi, kepentingan sosial, dan kepentingan politik
2. Pembangunan sosial menciptakan permasalahan sosial sebagai efek samping pembangunan.
3. Dipengaruhi oleh globalisasi di mana negara-negara maju memimpin paradigma perubahan pendekatan politik kebijakan sosial sosial demokrat, neo liberal, dan Third Way.

Berbagai pendekatan tidak dapat dihindarkan karena proses pembangunan di negara-negara berkembang menjadi lebih kompleks dan rumit. Oleh karena itu, kebijakan sosial di negara-negara berkembang kadang-kadang menghadapi krisis ideologi dan praksis yang parah. Bagi negara-negara berkembang, kebijakan sosial lebih sebagai seni mempraktikkan kebijakan daripada politik dan ideologi.

Siti Hajar (2006), sebagai contoh, menyatakan bahwa kebijakan sosial di negara-negara berkembang berupaya untuk mengimbangi model dasar kesejahteraan sosial agar dapat menemukan kebijakan yang cocok. Mereka lebih suka mencampur dan menyeimbangkan kesejahteraan institusional, kesejahteraan lainnya, kinerja-prestasi industri, kesejahteraan redistributif, dan kesejahteraan investasi sosial.

Dengan demikian, kebijakan sosial bagi negara-negara berkembang merupakan sebuah perjalanan; sebuah perjalanan' an tiada akhir untuk menemukan cara yang lebih baik dalam membuat keberadaan kesejahteraan sosial berkelanjutan.

BAB VI
KEBIJAKAN SOSIAL DALAM KAITANNYA DENGAN
KESEJAHTERAAN SOSIAL, PELAYANAN SOSIAL
DAN PEKERJAAN SOSIAL

A. Kesejahteraan Sosial

1. Pengertian Kesejahteraan Sosial

Konsep kesejahteraan sosial sebagai suatu program yang terorganisir dan sistematis yang dilengkapi dengan segala macam keterampilan ilmiah, merupakan suatu konsep yang relatif berkembang, terutama di negara-negara berkembang. Masalah sosial merupakan suatu permasalahan yang sudah lama sepanjang kehidupan manusia. Negara-negara maju dan negara industri sekarang ini, masalah sosial di rasakan sangat berat dan mengganggu perkembangan masyarakat, sehingga diperlukan sistem pelayanan sosial yang teratur. Menurut Walter A. Friedlander dalam Salamah (2011:4) bahwa yang dimaksud dengan kesejahteraan sosial adalah:

Sistem yang terorganisasi dari usaha-usaha sosial dan lembaga-lembaga yang ditujukan untuk membantu individu maupun kelompok dalam mencapai standar hidup dan kesehatan yang memuaskan, serta untuk mencapai relasi perseorangan dan sosial dengan relasi-relasi pribadi dan sosial yang dapat memungkinkan mereka mengembangkan kemampuan-kemampuan mereka secara penuh, serta untuk mempertinggi kesejahteraan mereka selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakat.

Kesejahteraan sosial sebagai lembaga yang memberikan pelayanan pertolongan guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan kesehatan, standar kehidupannya dan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial baik pribadi maupun kelompok dimana kebutuhan keluarga dan kebutuhan masyarakat terpenuhi.

Banyak pengertian kesejahteraan sosial yang dirumuskan selain yang di atas baik dalam pelayanannya, penanganannya atau dalam intervensinya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Melalui program dari pemerintah, pengembangan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat. Menurut UU No.6 tahun 1974 pasal 2 ayat 1 yang dikutip Fahrudin (2012: 9) definisi kesejahteraan sosial adalah: “Kesejahteraan sosial ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, materiil ataupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan kesusilaan, dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga Negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah, dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila”.

Definisi di atas menunjukkan bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu sistem yang berintikan lembaga dan pelayanan untuk membantu individu, kelompok mencapai kebutuhan hidup. Dimana dalam hal ini berkaitan dengan anak, anak terlantar yang sangat memerlukan perhatian khusus dari berbagai kalangan, terutama pekerja sosial yang bergerak di bidangnya yang memberikan dampingan bagi anak terlantar untuk mendorong semangat hidup untuk masa depan mereka.

2. Tujuan Penyelenggara Kesejahteraan Sosial

Dalam Undang-Undang No 11 Tahun 2009 pasal 3 bahwa tujuan penyelenggara kesejahteraan sosial sebagai berikut :

- a. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup
- b. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian
- c. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial

- d. Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggung jawab sosial dunia usaha dalam penyelenggara kesejahteraan sosial
- e. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggara kesejahteraan.

Penjelasan yang pertama adalah tercukupinya kebutuhan dasar dalam menjalankan kelangsungan hidup seperti, sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, dan hak untuk berpartisipasi dilingkungan masyarakat. Penjelasan yang kedua adalah mengembalikan keberfungsian sosialnya di dalam masyarakat, dimana sebelumnya mempunyai masalah sosial. Penjelasan yang ketiga adalah menjaga dan mempertahankan kesejahteraan sosialnya pada saat mempunyai permasalahan dan masalah tersebut bisa dicegah dan ditangani. Penjelasan yang keempat adalah meningkatkan pengetahuan dan peduli kepada orang-orang yang mempunyai masalah sosial untuk ditangani. Penjelasan yang kelima adalah meningkatkan kualitas terlaksananya kesejahteraan bagi setiap masyarakat yang mempunyai masalah sosial.

3. Fungsi-Fungsi Kesejahteraan Sosial

Fungsi-fungsi kesejahteraan sosial bertujuan untuk menghilangkan atau mengurangi tekanan-tekanan yang diakibatkan terjadinya perubahan-perubahan sosio-ekonomi, mengindarkan terjadinya konsekuensi-konsekuensi sosial negative akibat pembangunan serta menciptakan kondisi-kondisi yang mampu mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat. menurut Friedlander dan Apte, dalam Fahrudin (2012:12) fungsi-fungsi kesejahteraan sosial tersebut adalah:

- a. Fungsi Pencegahan (*preventive*)

Kesejahteraan sosial ditujukan untuk memperkuat individu, keluarga, dan masyarakat supaya terhindar dari masalah-masalah sosial baru.

b. Fungsi Penyembuhan (*curative*)

Kesejahteraan sosial ditujukan untuk menghilangkan kondisi-kondisi ketidakmampuan fisik, emosional, dan sosial agar orang yang mengalami masalah tersebut dapat berfungsi kembali secara wajar dalam masyarakat.

c. Fungsi Pengembangan (*development*)

Kesejahteraan sosial berfungsi untuk memberikan sumbangan langsung ataupun tidak langsung dalam prosen pembangunan atau pengembangan tatanan dan sumber-sumber daya sosial dalam masyarakat.

d. Fungsi Penunjang (*supportive*)

Fungsi ini mencakup kegiatan-kegiatan untuk membantu mencapai tujuan sector atau bidang pelayanan kesejahteraan sosial.

Bedasarkan uraian di atas, fungsi pelayanan sosial pada hakikatnya adalah mencegah serta menaggulangi masalah-masalah sosial yang terkait dengan kesejahteraan sosial bagi individu, kelompok dan masyarakat, dimana sebagai investasi untuk mencapai tujuan pelayanan sosial.

4. Fokus Usaha Kesejahteraan Sosial

Merujuk pada definisi *welfare* dari Howard Jones dalam Suharto (2010:8), "Tujuan utama usaha kesejahteraan sosial yang pertama dan utama, adalah penanggulangan kemiskinan dalam berbagai manifestasinya". Makna "kemiskinan dalam berbagai manifestasinya" tidak hanya menunjuk pada "kemiskinan fisik", seperti rendahnya pendapatan atau rumah tidak layak huni, melainkan pula mencakup bentuk masalah sosial yang terkait dengannya, seperti anak jalanan, pekerja anak, perdagangan manusia, pelacuran, pengemis, pekerja migrant, dan sebagainya. Suharto (2010:9) mengungkapkan bahwa: "Usaha kesejahteraan sosial memfokuskan kegiatannya pada tiga bidang, yaitu: pelayanan sosial, perlindungan sosial, dan pemberdayaan masyarakat". Maksudnya, usaha

kesejahteraan berfokus pada beberapa pelayanan yang ada pada pemerintah seperti jaminan sosial, jaminan kesehatan.

B. Pelayanan Sosial

1. Pengertian Pelayanan Sosial

Kesejahteraan sosial mencakup pelayanan-pelayanan sosial yang terdapat di masyarakat sebagai upaya atau tindakan dalam membantu mengatasi permasalahan-permasalahan agar terjalin sebuah keberfungsian sosial (*social functioning*) seseorang baik secara individu maupun kelompok. Pelayanan sosial menurut Huraerah (2011: 45) adalah:

Kegiatan yang terorganisasi yang ditujukan untuk membantu warga negara yang mengalami permasalahan sebagai akibat ketidakmampuan keluarga melaksanakan fungsi-fungsinya. Kegiatan ini antara lain berupa pelayanan sosial bagi anak (termasuk balita dan remaja) serta lanjut usia terlantar atau mengalami berbagai bentuk kecacatan.

Definisi di atas pelayanan sosial merupakan suatu kegiatan yang terorganisir yang bertujuan untuk membantu individu-individu dalam masyarakat yang memiliki permasalahan-permasalahan sosial agar mereka dapat melaksanakan fungsi-fungsi sosialnya.

Pelayanan sosial merupakan pelayanan yang memberikan bantuan kepada individu, kelompok dan masyarakat dalam mengatasi masalah sosial baik di luar maupun dari dirinya. Pelayanan sosial bertujuan untuk meningkatkan kemampuan orang dalam memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia. Pelayanan sosial menurut Khan (Fahrudin, 2012:51) adalah:

Pelayanan Sosial adalah konteks kelembagaan yang sebagai terdiri atas program-program yang disediakan berdasarkan kriteria selain kriteria pasar untuk menjamin tingkatan dasar dari penyediaan kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan, untuk meningkatkan kehidupan masyarakat dan keberfungsian individual,

untuk memudahkan akses pada pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga pada umumnya, dan untuk membantu mereka yang berada dalam kesulitan dan kebutuhan.

Pelayanan sosial dapat dicapai dengan cara yang bersifat informasi, bimbingan dan pertolongan dapat dicapai dengan cara yang bersifat informasi, bimbingan dan pertolongan melalui berbagai bentuk kegiatan yang berkenaan dengan pemecahan masalahnya.

2. Bidang-bidang Pelayanan Sosial

Pelayanan sosial merupakan wujud aktifitas Pekerja Sosial dalam praktik profesionalnya. Pelayanan sosial merupakan jawaban terhadap tuntutan kebutuhan dan masalah yang dialami masyarakat sebagai akibat perubahan yang dialami masyarakat itu sendiri. Dengan demikian bidang-bidang pelayanan sosial akan tergantung bagaimana Pekerja Sosial memandang dan mengidentifikasi masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat. Jika cakupan masalah sosial telah mengalami perluasan dari masalah sosial-ekonomi kepada masalah sosial-psikologis, maka cakupan pelayanan sosial juga harus demikian. Jika masalah dikategorikan menjadi masalah disorganisasi sosial dan penyimpangan perilaku (Merton & Nisbet, 1978), maka bidang-bidang pelayanan sosial harus pula mencakup pelayanan klinis sampai kepenataan sistem masyarakat itu sendiri. Apabial mengutip dari Merton dan Nisbet (1976) yang dikutip Wibhawa (2010: 76-77) mendefinisikan bidang-bidang pelayanan sosial adalah:

- a. Perilaku Menyimpang (*Deviant behavior*)
 - 1) Tindakan kejahatan dan kenakalan remaja (*Crime and juvenile Delinquency*).
 - 2) Gangguan-gangguan mental (*mental disorders*)
 - 3) Penggunaan obat-obatan terlarang (*drugs abuse*)
 - 4) Kecanduan alkohol dan permabukan (*alcoholism and dringking*)
 - 5) Perilaku seksual (*sexual behavior*)

- b. Disorganisasi sosial (*social disorganization*)
- 1) Krisis kependudukan dunia (*the world's population crisis*)
 - 2) Kesetaraan dan ketidaksetaraan (*equality and inequality*)
 - 3) Lansia (*age and aging*)
 - 4) Peranan-penanan seksual (*sex roles*)
 - 5) Ras dan hubungan antar kelompok di dalam masyarakat (*Race and intergroup relation*)
 - 6) Disorganisasi Keluarga (*Familij disorganization*)
 - 7) Disorganisasi komunitas dan masalah-masalah perkotaan (*comunity disorganization and urban problems*)
 - 8) Dunia pekerjaan (*the world of work*)
 - 9) Kemeiskinan dan proletariat (*provemement and proletariat*)
 - 10) Kekerasan Kolektif (*Collective violence*)

Masalah sosial pada suatu masyarakat akan terkait dengan nilai-nilai dan norma-norma sosial budaya masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, jenis dan variasi serta penilaian tentang masalah sosial mungkin tidak sama pada berbagai masyarakat. Namun demikian untuk kepentingan identifikasi masalah sosial, hal yang paling penting adalah adanya kesamaan tentang pengertian konsep masalah sosial tersebut. Pelayanan sosial diselenggarakan untuk menjawab tantangan kebutuhan dan masalah sosial yang terjadi di dalam masyarakat.

3. 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 (Spicker, 1995; Thompson, 2005) 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, umumnya pelayanan sosial swasta, seperti jaminan sosial, perumahan 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. 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).

a. Jaminan Sosial

Jaminan sosial (*social security*) menunjuk pada 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, 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, jompo telantar, penyandang cacat 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 bahwa terdapat jaring pengaman pendapatan (*financial safety net*) bagi mereka yang tidak memiliki sumber pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sebagaimana dinyatakan Thomson (2004: 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 tidak mampu memenuhi kehidupan dasarnya.

b. 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:

- 1) Penyediaan rumah sewa dewan kota yang relatif murah. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, perumahan seperti ini disebut *city council housing*.
- 2) Pemberian subsidi terhadap asosiasi-asosiasi penyedia perumahan bagi kelompok-kelompok khusus. Misalnya, perumahan bagi penyandang cacat dan lanjut usia.

- 3) Pemberian subsidi atau kemudahan akses kredit bagi pembelian rumah.
- 4) Bantuan finansial bagi lembaga-lembaga sukarela yang menyediakan akomodasi dan dukungan terhadap para tuna wisma
- 5) Pemberian ijin dan pengawasan terhadap akomodasi atau rumah-rumah sewa yang diselenggarakan masyarakat sehingga tidak melanggar standar dan ketentuan yang berlaku.

c. 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 secara 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 pemilikan 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 Yusup. Di Jakarta, Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo dan St Carolus jugatercatat 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.

- 1) 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.
- 2) Isu-isu kesehatan merupakan bagian dari, atau ditentukan oleh, berbagai faktor psikis, sosial dan ekonomi yang memerlukan penanganan komprehensif bukan saja dari pekerja medis “tradisional” seperti dokter dan perawat, melainkan pula profesi lain seperti psikolog, psikiater dan pekerja sosial.
- 3) Banyak masalah sosial, seperti ketergantungan terhadap narkoba, perceraian, pelacuran, pekerja anak, anak jalanan, perlakuan salah terhadap anak (*child abuse*, termasuk *sexual abuse*) sangat berkaitan dengan,

dan bahkan menimbulkan, masalah-masalah kesehatan.

d. 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 Departemen Pendidikan Nasional. Namun, pendidikan alternatif bagi orang-orang dengan kebutuhan khusus, seperti penyandang cacat, lanjut usia, Komunitas Adat Terpencil (KAT) bisa diselenggarakan bersama oleh Departemen Sosial, Depdiknas 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 ketertinggalan. Pelayanan pendidikan memiliki beberapa implikasi dan keterkaitan dengan peranan para pekerja sosial.

- 1) 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.
- 2) Pekerja sosial biasanya terlibat dalam asesmen multidisiplin mengenai kebutuhan-kebutuhan siswa sesuai dengan isu-isu yang berkembang di sekolah.
- 3) 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.
- 4) Sekolah seharusnya memiliki hubungan yang erat dengan keluarga dan komunitas. Keberhasilan pendidikan anak dan remaja dewasa 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, para pekerja sosial banyak 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 metoda Bimbingan Sosial Perseorangan (*social casework*) dan Bimbingan Sosial Kelompok (*social group work*) memungkinkan dilakukannya penanganan masalah-masalah psikososial siswa atau para remaja secara

dinamis dan holistik, mengintegrasikan pendekatan-pendekatan konseling individual dan dinamika kelompok. Kompetensi pekerja sosial dalam melakukan Pengembangan Masyarakat (*community development*) juga memungkinkan dirancangnya program-program pemberdayaan masyarakat sekitar sekolah, termasuk menggerakkan dunia usaha untuk melakukan Tanggungjawab Sosial Perusahaan (*corporate social responsibility*) di bidang pendidikan.

4. Pelayanan Sosial Personal (Personal Social Service)

Pelayanan sosial personal merupakan salah satu bidang pelayanan pekerja sosial 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:

- a. 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.
- b. Perawatan masyarakat (*community care*). Merupakan alternatif terhadap pelayanan yang diberikan di dalam lembaga (*institution-based care*). Pelayanan rehabilitasi 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.

- c. 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. Biasanya mereka memberikan pelayanan konseling atau terapi psikososial terhadap narapidana yang masih berada di penjara, maupun terhadap eks-Napi yang telah kembali ke masyarakat.

C. Pekerjaan Sosial

1. Latar Belakang Pekerja Sosial

Pekerja sosial sebagai pengemban profesi memiliki peranan-peranan yang harus dijalankan sehubungan dengan permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat khususnya mengenai permasalahan kehidupan peserta PKS- Anak Terlantar dalam pemenuhan kebutuhannya ditengah kondisi ekonomi yang masih kurang. Untuk mengetahui peran-peran tersebut, maka terlebih dahulu dijelaskan pengertian pekerjaan sosial dikemukakan oleh asosiasi nasional pekerja sosial Amerika Serikat (NASW) yang dikutip Fahrudin (2012:60) pekerjaan sosial dirumuskan sebagai berikut:

Social work is the professional activity of helping individuals, groups, or communities to enhance or restore their capacity for social functioning and to create societal conditions favorable to their goals. Social work practice consist of the professional application of social work values, principles, and techniques to one or more of the following ends: helping people obtain tangible services; providing counseling and psychotherapy for individuals, families, and groups; helping communities or groups provide or improve social and health services; and participating in relevant

legislative processes. The practice of social work requires knowledge of human development and behavior; of social, economic, and cultural institutions; and of interaction of all these factors.

Pekerjaan sosial adalah kegiatan profesional membantu individu, kelompok, atau masyarakat untuk meningkatkan atau memulihkan kemampuan mereka berfungsi sosial dan untuk menciptakan kondisi sosial yang mendukung tujuan-tujuan ini. Praktik pekerjaan sosial terdiri atas penerapan profesional dari nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan teknik-teknik pekerjaan sosial pada satu atau lebih dari tujuan berikut : membantu orang memperoleh pelayanan-pelayanan nyata, memberikan konseling dan psikoterapi untuk individu-individu, keluarga-keluarga, dan kelompok-kelompok, membantu komunitas atau kelompok memberikan atau memperbaiki pelayanan-pelayanan sosial dan kesehatan; dan ikut serta dalam proses-proses legislatif yang berkaitan. Praktik pekerjaan sosial memerlukan pengetahuan tentang perkembangan dan perilaku manusia tentang institusi-institusi sosial, ekonomi, dan kultural; dan tentang interaksi antara semua faktor ini.

Pekerjaan sosial mempunyai perhatian utama dalam meningkatkan atau memulihkan keberfungsional sosial individu, kelompok, dan komunitas. Tidak hanya itu pekerjaan sosial memberikan pelayanan-pelayanan bagi individu atau kelompok tersebut dalam mewujudkan aspirasi-aspirasi mereka. dan pekerjaan sosial harus mengetahui perkembangan dan perilaku manusia baik interaksi dengan lingkungan sosialnya, sehingga bisa memiliki kemampuan dalam menyelesaikan tugas-tugas kehidupan mereka.

2. Tujuan Pekerjaan Sosial

Pekerjaan sosial merupakan suatu profesi yang mempunyai tanggung jawab untuk memperbaiki dan mengembangkan interaksi antar orang, sehingga orang

tersebut mempunyai kemampuan untuk melaksanakan tugas-tugas kehidupannya, mengatasi kesulitannya, dan mewujudkan aspirasi nilai-nilai yang ada di masyarakat. Berdasarkan pernyataan tersebut, maka tujuan pekerjaan sosial menurut Dubois dan Miley dalam Suharto (2007:5), sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kemampuan-kemampuan orang untuk memecahkan masalah, mengatasi, perkembangan.
- b. Menghubungkan orang dengan sistem-sistem yang memberikan kepada mereka sumber-sumber, pelayanan-pelayanan, dan kesempatan-kesempatan.
- c. Memperbaiki keefektifan dan bekerjanya secara manusiawi dari sistem-sistem yang menyediakan orang dengan sumber-sumber dan pelayanan-pelayanan.
- d. Mengembangkan dan memperbaiki kebijakan sosial.

Berdasarkan penjelasan pertama adalah pekerja sosial harus bisa membangun kemampuan klien untuk bisa memecahkan masalah yang dihadapi. Penjelasan yang kedua pekerja sosial membantu menghubungkan klien ke pelayanan sosial lembaga untuk diberikan pemecahan masalahnya. Penjelasan yang ketiga adalah pekerja sosial menyampaikan masukan-masukan kepada pelayanan sosial lembaga untuk memperbaiki keefektifan pelayanan tersebut. Penjelasan keempat adalah pekerja sosial membantu mengembangkan dan memperbaiki kebijakan-kebijakan sosial, baik itu kebijakan pemerintah dan kebijakan pelayanan lembaga.

3. Keberfungsian Sosial

Pekerjaan sosial berusaha untuk memperbaiki, meningkatkan atau mempertahankan keberfungsian sosial orang, kelompok, dan masyarakat, menurut Siporin dalam Fahrudin (2012:62) keberfungsian sosial merujuk pada cara individu-individu atau kolektivitas seperti keluarga, perkumpulan, komunitas, dan sebagainya berperilaku untuk

dapat melaksanakan tugas-tugas kehidupan mereka. karena orang berfungsi dalam arti peranan-peranan sosial mereka, maka keberfungsian sosial menunjukkan kegiatan-kegiatan yang dipandang pokok untuk pelaksanaan beberapa peranan yang, karena keanggotaanya dalam kelompok-kelompok sosial setiap orang diminta melakukannya.

Penjelasan di atas keberfungsian sosial merupakan peranan-peranan individu, kelompok, dan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan mereka dalam menjalani kehidupan. Menurut Suharto (2005:27) kinerja pekerja sosial dalam melaksanakan meningkatkan keberfungsian sosial dapat dilihat dari beberapa strategi pekerjaan sosial sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kemampuan orang dalam menghadapi masalah yang dialaminya.
- b. Menghubungkan orang dengan sistem dan jaringan sosial yang memungkinkan mereka menjangkau atau memperoleh berbagai sumber, pelayanan dan kesempatan.
- c. Meningkatkan kinerja lembaga-lembaga sosial sehingga mampu memberikan pelayanan sosial secara efektif, berkualitas dan berperikemanusiaan.
- d. Merumuskan dan mengembangkan perangkat hukum dan peraturan yang mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi tercapainya pemerataan ekonomi dan keadilan sosial.

Berdasarkan pernyataan di atas bagaimana seorang pekerjaan sosial harus bisa memperbaiki atau mengembangkan keberfungsian sosial anak terlantar dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupan mereka untuk memenuhi kebutuhan dasarnya.

4. Metode Pekerjaan Sosial

Metode Pekerjaan Sosial adalah suatu prosedur kerja yang teratur dan dilaksanakan secara sistematis digunakan oleh pekerja sosial dalam memberikan pelayanan sosial.

Dalam pekerjaan sosial ada beberapa metode yang digunakan untuk membantu klien dalam mengatasi permasalahannya. Penanganannya dari permasalahan individu, kelompok, dan masyarakat. Metode yang digunakan oleh peksos sebagai berikut :

a. Bimbingan Sosial Perorangan (*Social Case Work*)

Bimbingan sosial perorangan menurut Swift yang dikutip oleh Muhudin (1992:11) adalah seni untuk membantu individu dalam mengembangkan dan menggunakan kemampuan pribadinya untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi di lingkungan sosialnya.

Berdasarkan definisi di atas metode ini diperuntukkan kepada seorang individu yang dalam kehidupannya mengalami masalah sosial. Seorang pekerja sosial harus bisa menangani masalah yang didapat individu tersebut melalui pendekatan untuk mengembangkan dan memecahkan masalah individu tersebut. Dalam memecahkannya seorang peksos harus mempunyai keahlian dan keterampilan dalam relasi pekerja sosial dengan klien.

Prinsip dasar pada bimbingan sosial perseorangan adalah:

- 1) Penerimaan, seorang pekerja sosial harus mau menerima dan menghormati penerima pelayanan (klien) dalam setiap kondisi yang dialaminya.
- 2) Komunikasi, antara pekerja sosial dan klien harus saling memberi dan menerima informasi.
- 3) Individualisasi, pekerja sosial harus memahami, menerima bahwa klien sebagai pribadi yang unik, dalam arti berbeda antara individu yang satu dengan individu lainnya.
- 4) Partisipasi, pekerja sosial harus ikut serta secara langsung dalam membantu mengatasi permasalahan klien.
- 5) Kerahasiaan, pekerja sosial harus mampu merahasiakan informasi yang diberikan oleh klien.

6) Kesadaran diri, sebagai manusia pekerja sosial menyadari akan respon klien serta motivasi dan relasi bantuan profesional.

b. Bimbingan Sosial Kelompok (*Social Group Work*)

Bimbingan sosial kelompok adalah suatu pelayanan kepada kelompok yang tujuan utamanya untuk membantu anggota kelompok mempengaruhi fungsi sosial, pertumbuhan atau perubahan anggota kelompok. Jadi bimbingan sosial kelompok digunakan untuk membantu individu dalam mengembangkan atau menyesuaikan diri dengan kelompok/lingkungan sosialnya dengan kondisi tertentu atau membantu kelompok mencapai tujuannya. Bimbingan sosial kelompok menurut

Tacter yang dikutip oleh Muhidin (1992:11) menyatakan bahwa :

Bimbingan sosial kelompok adalah suatu metode dimana individu-individu kelompok dari lembaga sosial dibantu oleh seorang pekerja sosial atau petugas yang membimbing interaksi didalam program kegiatan sehingga mereka dapat menghubungkan diri dengan satu yang lain dan kesempatan untuk mengembangkan pengalamannya selaras dengan kebutuhan dan kemampuan mereka untuk tujuan mengembangkan individu, kelompok dan masyarakat.

Berdasarkan definisi di atas individu-individu yang mempunyai permasalahan yang sama dibentuk menjadi kelompok. Pekerja sosial membimbing kelompok tersebut untuk mengembangkan interaksi satu sama lain sehingga terciptanya keselarasan kebutuhan yang ingin dipenuhi kelompok tersebut dalam pemecahan masalahnya. Prinsip dasar pada bimbingan sosial kelompok adalah :

1) Pembentukan kelompok secara terencana. Kelompok merupakan satu kesatuan dimana individu memperoleh pelayanan untuk mengembangkan pribadinya. Kelompok yang telah terbentuk, maka

badan sosial yang menerima kelompok dimaksud perlu memperhatikan faktor-faktor yang erat hubungannya dengan situasi kelompok, terutama yang dapat memberikan kemungkinan untuk perkembangan individu menuju ke arah positif dalam pemenuhan kebutuhan yang diinginkan oleh kelompok.

- 2) Memiliki tujuan yang akan dicapai bersama. Di dalam bimbingan sosial kelompok tujuan, perkembangan individu dan kelompok harus dirumuskan dengan cermat oleh pembimbing kelompok agar terdapat keserasian antara harapan dan kemampuan kelompok.
- 3) Penciptaan interaksi terpimpin. Dalam bimbingan sosial kelompok harus dibina hubungan yang bertujuan antara pekerja sosial dengan anggota-anggota kelompok dan atas dasar keyakinan bahwa pekerja sosial akan menerima anggota kelompok sebagaimana adanya.
- 4) Pengambilan keputusan. Kelompok harus dibantu dalam mengambil keputusan-keputusan sendiri dan menentukan kegiatan yang diinginkan sesuai dengan kemampuannya.
- 5) Organisasi bersifat fleksibel dalam arti organisasi dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi. Organisasi yang formal harus fleksibel dan harus didorong bila sedang berusaha mencapai tujuan yang penting, yang dipahami oleh para anggotanya dan dapat bekerja sesuai dengan fungsinya.
- 6) Penggalan sumber-sumber dan penyusunan program. Sumber yang ada di masyarakat harus dapat digunakan untuk memperkaya pengalaman kelompok, untuk dimanfaatkan para anggota dan kelompok itu sendiri. Penilaian kegiatan secara terus-menerus terhadap proses dan hasil program atau pekerjaan kelompok yang merupakan jaminan dan

pertanggungjawaban terhadap apa yang diselesaikan masing-masing pihak untuk keseluruhan.

c. **Bimbingan Sosial Masyarakat**

Bimbingan sosial dengan masyarakat sebagai salah satu metode pekerjaan sosial yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat melalui pendayagunaan sumber-sumber yang ada di dalam masyarakat serta menekankan dengan adanya prinsip peran serta atau partisipasi masyarakat. Upaya tersebut cenderung mengarah pada pemenuhan kebutuhan bidang tertentu di masyarakat seperti kesejahteraan keluarga, kesejahteraan anak dan lain sebagainya. Prinsip yang perlu diperhatikan dalam metode ini adalah:

- 1) Penyusunan program didasarkan kebutuhan nyata yang mendesak di masyarakat.
- 2) Partisipasi aktif seluruh anggota masyarakat.
- 3) Bekerja sama dengan berbagai badan dalam rangka keberhasilan bersama dalam pelaksanaan program.
- 4) Titik berat program adalah upaya untuk pencegahan, rehabilitasi, pemulihan, pengembangan dan dukungan.

5. Fungsi dan Tugas Pekerjaan Sosial

Pekerjaan sosial di dalam pencapaian tujuan, yaitu memecahkan permasalahan sosial yang ada di masyarakat maupun dalam menghubungkan orang dengan sistem sumber, perlu melaksanakan fungsi dan tugas sebagai pekerja sosial. Fungsi pekerjaan sosial menurut Siporin dalam Huraerah (2011:40), yaitu sebagai berikut :

- a. Mengembangkan, memelihara dan memperkuat sistem kesejahteraan sosial sehingga dapat memenuhi kebutuhan dasar manusia.
- b. Menjamin memadainya standar-standar subsistensi, kesehatan fungsinya secara optimal sesuai dengan status dan peranan mereka di dalam institusi-institusi sosial.

- c. Mendorong dan meningkatkan ketertiban sosial serta struktur institusi masyarakat.

Berdasarkan definisi di atas bahwa fungsi dan tugas pekerja sosial yang berhubungan dengan kebutuhan dasar anak terlantar adalah mengembangkan, memelihara, dan mendorong anak terlantar tersebut dalam memperkuat kesejahteraan sosialnya melalui permodalan dan pembinaan yang diberikan oleh pemerintah dalam pemanfaatan bantuan yang digunakan secara baik.

BAB VII

KEBIJAKAN SOSIAL SEBAGAI PEMBANGUNAN SOSIAL

Ada dua isu utama menyangkut kebijakan sosial dalam konteks negara-negara berkembang: pembangunan sosial dan keadilan sosial. Pembangunan sosial terdiri dari pendidikan, kesehatan, keamanan sosial, dan kebijakan perumahan. Keadilan sosial terdiri dari konflik, kompetensi yang rendah, ketertinggalan, dan tragedi. Kebijakan dibuat oleh pemerintah, tetapi pemberi layanan sosial adalah beragam, yang melibatkan pemerintah, pasar, sektor ketiga, keluarga dan individu.

Agenda kebijakan sosial sebagai pembangunan sosial, dan dengan demikian kita mempunyai empat pembahasan yang terkait: pendidikan, kesehatan, keamanan sosial, dan perumahan.

Pembahasan berasal dari pertanyaan tentang di mana dan kapan kebijakan ada. Pertama, kebijakan adalah tentang keputusan pemerintah (untuk bertindak atau tidak). Kedua, kebijakan adalah tentang mengubah kondisi yang sudah ada ke arah masa depan yang lebih baik (karena pemerintah memiliki kekuatan untuk mengubah dan karena pemerintah tidak dapat mengubah cuaca, maka tidak akan ada kebijakan tentang cuaca). Ketiga, kebijakan langsung dilaksanakan oleh pemerintah selanjutnya berarti intervensi atau secara tidak langsung (bahkan selalu disengaja), seperti yang kita ketahui bahwa kebijakan sosial berlandaskan empat pilar: negara, pasar, keluarga, dan komunitas (Goodin, 2001).

A. Kebijakan Pendidikan

Pendidikan adalah agenda manusia yang berlangsung selamanya, karena ia mendorong setiap laki-laki dan perempuan untuk menjadi individu yang berpengetahuan dan anggota masyarakat di masa depan (Nugroho, 2008). Di dunia dewasa ini, kebutuhan akan kompetensi dan sumber daya manusia yang kompetitif meningkatkan pentingnya pendidikan. Sebagai korporasi, pembatasan daya saing setiap negara, menunjukkan

bahwa daya saing korporasi tergantung pada kualitas sumber daya manusianya. Seperti yang dinyatakan Pfeffer (1996):

“Agar bisa memperoleh keuntungan ekonomi yang besar, perusahaan yang Anda pilih sebaiknya memiliki keuntungan kompetitif berkelanjutan, sesuatu yang 1) membedakannya dari para pesaing mereka, 2) memberikan keuntungan ekonomi positif, dan 3) tidak segera diduplikasi Orang-orang dan bagaimana kita manage mereka menjadi penting karena banyak sumber lain dari keberhasilan kompetitif kurang kuat bila dibandingkan dengan mereka dahulu....keberhasilan kompetitif dicapai melalui orang-orang...”

Pada umumnya, pendidikan memiliki kontribusinya sendiri yang berbeda untuk setiap upaya manusia. John Dewey, seorang filsuf pendidikan, menyatakan bahwa pendidikan adalah upaya pembentukan yang bersifat konservatif dan progresif, rekapitulasi, retrospeksi, dan rekonstruksi.

“1. Pendidikan sebagai pembentukan Semua pendidikan membentuk karakter, mental, dan moral, tetapi pembentukan terdiri dari seleksi dan koordinasi aktivitas-aktivitas bawaan sehingga dapat memanfaatkan hal-hal pokok dari lingkungan sosial. Selain itu, pembentukan tidak hanya merupakan pembentukan aktivitas-aktivitas bawaan, tetapi ia terjadi melalui hal-hal tersebut. Pendidikan merupakan proses rekonstruksi, reorganisasi . . . 2. Pendidikan sebagai Rekapitulasi dan Retrospeksi Individu berkembang, tetapi perkembangannya yang tepat terdapat pada pengulangan secara teratur tahap-tahap evolusi kehidupan hewan masa lalu dan sejarah manusia. Rekapitulasi sebelumnya berlangsung secara fisiologis; rekapitulasi selanjutnya sebaiknya dilakukan melalui pendidikan”....3. Pendidikan sebagai rekostruksi.... Rekonstruksi atau reorganisasi pengalaman inilah yang menambah makna pengalaman, dan yang meningkatkan kemampuan untuk mengarahkan pelaksanaan pengamanan berikutnya....” (Dewey, 1964: 69-77).

Hills menyatakan bahwa pendidikan merupakan sebuah proses pembelajaran yang bertujuan untuk melengkapi manusia dengan pengetahuan dan keterampilan. Sejumlah pengetahuan dan keterampilan yang cukup diperlukan untuk melengkapi manusia dengan baik agar memungkinkan mereka untuk hidup secara memuaskan, dan terus belajar serta mengejar karir (Hill, 1993: 137).

Dalam masyarakat industri, pendidikan selalu berperan pada sektor industri dan melalui lapangan kerja bagi karyawan dan pengusaha. Manfaat yang diperoleh dari aspek pendidikan (dan pelatihan) yang berbeda secara jelas dideskripsikan oleh Vickerstaff di sini.

“Tentang apakah Sebenarnya pendidikan itu?” Pendidikan adalah paspor bagi masa depan, karena kita harus melangkah demi masa depan dan meninggalkan hari ini. Hari esok selalu merupakan term incognita, sebuah medan yang tidak dikenal. Seperti yang dinyatakan oleh Charles Handy (1989) bahwa perubahan terus-menerus adalah perubahan yang nyaman karena masa lalu memandu masa depan.

“Tiga puluh tahun yang lalu perusahaan-perusahaan memandang masa depan sebagai sesuatu yang sangat mudah diprediksi, direncanakan, dan dimanage. Sekarang menjadi kurang pasti. Tiga puluh tahun yang lalu orang-orang menganggap bahwa perubahan tidak berarti lebih dari sama, hanya lebih baik. Perubahannya bersifat inkremental dan dipersilakan. Dewasa ini diketahui bahwa di banyak bidang kehidupan kita tidak dapat menjamin hal yang lebih sama” (Handy, 1989: 5-6).

Aspek Pendidikan dan Pelatihan	Provider	Kebijakan Publik	Manfaat Individual	Keuntungan Pengusaha
Keterampilan dasar dan keterampilan	Pendidikan wajib di sekolah	Manfaat sosial dan budaya; tenaga kerja yang fleksibel	Akses ke pendidikan tinggi lebih lanjut; fondasi kehidupan; peluang karir	Keterampilan inti tenaga kerja; kemampuan pelatihan karyawan
Persiapan keterampilan	Sekolah, pendidikan lebih lanjut di perguruan tinggi dan para pekerja	Sekolah untuk memfasilitasi transisi kerja	Akses dan entri untuk perbaikan tenaga kerja	Sosialisasi peran kerja; screening pra rekrutmen
Keterampilan kejuruan tingkat menengah	Karyawan/pendidikan tinggi lebih lanjut	Keterampilan dasar bagi ekonomi; daya saing ekonomi	Nilai pasar yang tinggi untuk keterampilan yang dapat ditransfer; prospek pendapatan/karir	Ketentuan keterampilan kejuruan; dampak terhadap produktivitas, inovasi dan kualitas
Pendidikan tinggi	Universitas dan pendidikan perguruan tinggi lebih lanjut	Kehidupan budaya dan kreatif; penelitian dan pengembangan	Prospek karir; pengembangan individu	Persiapan manajerial dan staf profesional masa depan; penelitian dan pengembangan
Keterampilan khusus untuk pekerjaan tertentu	Pengusaha	Perekonomian yang sehat	Kemajuan karir di perusahaan	Keuntungan investasi pelatihan dalam hal retensi karyawan; kualitas; produktivitas dan inovasi

Pada 1970-an di negara-negara berkembang, keluarga-keluarga kaya ditunjukkan dengan kepemilikan telepon di rumah-rumah mereka. Sejak 1990 bisnis telepon rumah menurun karena adanya telepon seluler, dan ia berakhir sebagai indikator kekayaan seperti yang terjadi pada 1980-an, karena mereka yang paling kaya sampai pedagang kecil di pasar tradisional telah menggunakan telepon seluler untuk urusan pribadi dan bisnis mereka.

Tepat di awal 2000-an, Nokia dinyatakan sebagai salah satu perusahaan terbaik untuk bekerja. Pada 2010, bisnis Nokia menurun karena kehadiran Blackberry dan iPhone yang memaksa mereka untuk merumahkan ribuan pekerja mereka karena bisnis mereka menyusut, dan harga saham mereka turun menjadi 1/3 pada 2010 dibandingkan dengan 2007.

Pada 1980-an penjualan buku yang paling menguntungkan adalah Encyclopedia of Britannica. Pada 1990-an, bisnis tiba-tiba ditutup karena muncul ensiklopedia digital yang bernama Encarta. Pada 1980-an banyak majalah full-colored di Eropa menghilang dan banyak lainnya yang semakin mengecil karena pemasaran televisi berwarna. Banyak hal yang menonjol di masa lalu tidak bertahan di masa depan. Karena masa depan bukanlah masa depan seperti yang dimiliki oleh nenek dan kakek kita masa depan berkelanjutan, di era kita masa depan adalah masa depan yang terputus-putus. Perjalanan menuju masa depan adalah seperti pindah ke negara berbeda yang memerlukan "paspor".

Oleh karena itu, kita dapat mengakui bahwa pendidikan adalah paspor untuk masa depan. Pentingnya pendidikan adalah sangat kritis karena masa depan tidak jauh di depan kita; karena masa depan adalah sekarang dan di sini. Dengan demikian mantra kita adalah "Pendidikan Adalah Paspor Untuk Masa Depan. Dan Masa Depan Adalah Saat Ini!"

Pendidikan adalah sebuah institusi, bukan sebuah organisasi seperti sekolah. Pendidikan adalah institusi sosial yang memberikan pengetahuan penting kepada para anggotanya, termasuk fakta-fakta dasar, pekerjaan,

keterampilan, serta norma-norma dan nilai-nilai budaya; sementara itu pendidikan yang diterima di sekolah adalah pengajaran formal dibawah arahan para guru yang dilatih secara khusus (Machionist, 2009: 410); sekolah adalah badan formal untuk sosialisasi (Morison&McIntyre, 1975).

Pendidikan dan pengajaran di sekolah dalam masyarakat modern menjadi dua isu yang saling menyejajarkan. Masyarakat sebagai sebuah institusi ekonomi karena orang-orang harus bekerja untuk hidup mengakui pendidikan sebagai jaminan kehidupan karena menghubungkannya dengan pendapatan setiap rumah tangga. Di AS, orang berpendidikan dengan gelar profesional memperoleh pendapatan sebesar 4,47 sampai 4,98 kali lebih banyak daripada orang yang berpendidikan sekolah selama 0-8 tahun.

Fakta yang sama ditemukan di Malaysia ketika Pemerintah dalam program promosi ETP (*Economic Transformation Plan*) pada September 2010 mengumumkan bahwa individu dengan gelar profesional memperoleh pendapatan sekitar 3,36 kali lebih banyak daripada para karyawan lulusan sekolah menengah.

Pendidikan berarti kesejahteraan karena ia mempersiapkan orang-orang agar siap menghadapi kehidupan di masa datang; karena pengajaran di sekolah melengkapi mereka dengan pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi.

Secara historis, sekolah tidak semata untuk memepersiapkan kaum muda bagi masa depan. Sekolahdiperkenalkan pada masa Yunani kuno sebagai waktu luang bagi para orang kaya yang mempunyai banyak waktu; sekolah adalah aktivitas "pembunuh waktu". Sekolah juga berlangsung pada masa China kuno. Dalam konteks tersebut, Plato, Socrates, Aristoteles, sampai Confucius adalah para intelektual yang telah membentuk orang-orang kaya, melalui pemikiran mereka. Sekolah sebagai agen perubahan mengalami transformasinyasendiri yang luar biasa. Sekolah telah berubah dari institusi istimewa kaum elite menjadi institusi bagi masyarakat dam orang-orang biasa.

Transformasi paling baik dinyatakan dengan pengalaman dari beberapa negara berkembang seperti Malaysia, Indonesia, dan India. Di bawah penjajahan, pendidikan adalah hak istimewa bagi kaum elite setempat, seperti Sultan, keluarga dan kerabat Raja, dan bukan bagi rakyat biasa. Bahkan lebih buruk, terjadi ketidaksetaraan gender yang parah. Sampai 1921, pendidikan di Indonesia di bawah penjajahan Belanda hanya menyediakan pendidikan bagi anak laki-laki keluarga bangsawan tetapi tidak bagi anak perempuan. Dengan demikian, pada masa itu Kartini, anak perempuan keluarga bangsawan di Jawa Tengah, memimpin “reformasi kaum perempuan” dengan mengemukakan permintaan halus kepada keluarga kerajaan untuk menyediakan pendidikan kepada anak-anak gadis. Saat itu merupakan pertama kalinya gerakan emansipasi dimulai di Indonesia. Kebijakan sosial penjajah kemudian berubah, bahkan dalam beberapa tahun sesudahnya!

Pada abad ke-19, pendidikan menjadi misi utama pemerintah, dan pada abad ke-20 pendidikan mengubah dirinya sendiri menjadi institusi yang besar, birokratis, dan bahkan menjadi seperti industri. Pada 1970-an kelompok musik PinkFloyd meluncurkan album mereka yang berjudul *The Wall* untuk mengkritik institusi pendidikan. Kritik yang sama muncul kembali pada 1990-an, melawan McDonaldisasi pendidikan.

Kritik McDonaldisasi dikemukakan oleh George M. Ritzer (1993). Ia menyatakan bahwa McDonaldisasi adalah proses di mana prinsip-prinsip restoran cepat saji McDonald telah mendominasi banyak sektor di masyarakat Amerika serta seluruh dunia (Ritzer, 1993: 11). Ada empat prinsip bisnis McDonald seperti yang dikemukakan oleh Ritzer.

Pertama adalah Efisiensi: metode optimal untuk menyelesaikan tugas. Penentuan rasional adalah gaya produksi yang paling baik. Metode optimal memerlukan cara yang paling tepat dari titik A untuk sampai ke titik B. Dengan demikian, cara itu adalah cara tercepat agar para konsumen McDonald yang berada pada titik lapar menjadi kenyang. Efisiensi dalam

McDonaldisasi berarti bahwa setiap aspek organisasi diarahkan ke arah minimalisasi waktu (Ritzer, 1993).

Kedua adalah kemampuan berhitung (*calculability*): sesuatu yang bersifat objektif sebaiknya dapat dihitung terlebih dahulu (misalnya penjualan) bukannya subjektif (misalnya rasa). Penilaian hasil didasarkan pada kuantitas bukannya kriteria subjektif. Dengan kata lain, kuantitas lebih diutamakan daripada kualitas. Mereka menjual Big Mac, bukan GoodMac. McDonaldisasi mengembangkan gagasan bahwa kuantitas sama dengan kualitas, dan bahwa semurlah besar produk yang disampaikan kepada konsumen dalam waktu singkat sama dengan produk berkualitas tinggi. Hal ini memungkinkan orang-orang untuk menghitung berapa banyak yang mereka dapat versus berapa banyak yang mereka bayarkan. Organisasi menginginkan para konsumen untuk mempercayai bahwa mereka mendapatkan sejumlah besar produk untuk lebih sedikit uang yang mereka bayarkan. Para pekerja dalam organisasi-organisasi tersebut dinilai dengan kecepatan mereka bekerja selain kualitas kerja yang mereka lakukan (Ritzer, 1993).

Ketiga adalah kontrol: pelayanan yang terstandardisasi dan seragam; substitusi tenaga kerja bukan manusia yang lebih dapat diprediksi dengan tenaga kerja manusia, baik melalui otomatisasi atau deskilling (menghilangkan kebutuhan akan tenaga kerja terampil dalam suatu industri, khususnya dengan memperkenalkan teknologi tinggi) tenaga kerja (Ritzer, 1993)

Keempat adalah kemampuan memprediksi: proses produksi diatur untuk menjamin keseragaman produk dan menstandarisasi hasil. Semua mal perbelanjaan mulai melihat hal yang sama dan semua jalan keluar mempunyai keragaman bisnis yang sama. Produktivitas berarti bahwa ke mana pun seseorang pergi, mereka akan menerima pelayanan yang sama dan menerima produk yang sama setiap kali mereka berinteraksi dengan organisasi yang di-McDonaldisasi. Hal ini juga berlaku untuk para pekerja dalam organisasi-organisasi tersebut. Tugas-tugas mereka sangatlah repetitif, rutin, dan dapat diprediksi.

Dengan keempat proses tersebut, sebuah strategi yang dirasionalisasi dengan ruang lingkup yang sempit dapat mengarah pada hasil yang membahayakan atau tidak rasional (Ritzer, 1993).

Singkat kata, proses McDonaldisasi dapat dirangkum sebagai cara di mana “prinsip-prinsip restoran cepat saji mulai mendominasi lebih banyak sektor masyarakat AS serta seluruh dunia” (Ritzer, 1993).

McDonaldisasi dalam pengajaran di sekolah bersifat tidak rasional efek samping dari sistem yang terlalu dirasionalisasi. Ritzer sendiri mengisyaratkan bahwa hal ini adalah dimensi kelima dari McDonaldisasi. Contohnya adalah para pekerja di perusahaan perakitan yang dipekerjakan dan dilatih untuk melaksanakan satu tugas yang sangat rasional. Meskipun mungkin merupakan metode yang sangat efisien untuk menjalankan bisnis, irasionalitas yang ditimbulkan dapat memadamkan semangat kerja karyawan. Dampak lainnya adalah deskilling-suatu konsep di mana tenaga kerja dengan kemampuan minimum dimungkinkan untuk menyelesaikan tugas sederhana. Hal ini juga berarti bahwa para pekerja dapat dengan cepat dan murah dilatih dan dapat dengan mudah digantikan. Terakhir, para konsumen menjadi pekerja salahsatu hal paling licik tentang McDonaldisasi adalah bagaimana para konsumen ditipu untuk menjadi karyawan yang tidakdibayar. Mereka melakukan pekerjaan yang secara tradisional dilaksanakan oleh perusahaan. Contoh utamanya adalah para konsumen yang membersihkan meja mereka sendiri sebelum makan di restoran cepat saji. Mereka dengan patuh membawa sampah mereka ke tempat sampah yang diberi tanda dengan ramah “terima kasih.” (Rasionalisasi yang ekstrem dari hal ini adalah konsep drive-thru; para konsumen yang membawa pulang sampah mereka!) Ada banyak contoh lainnya termasuk ATM, salad bar, menu telepon otomatis, dan stasiun pengisian bahan bakar.

Singkat kata, kritik terhadap McDonaldisasi pendidikan terletak pada tidak dinilainya efisiensi dan kemampuan

manghitung. Pendidikan telah berubah menjadi industri di mana karyawan bekerja seperti mesin dan pekerja terampil menjadi produk utama dan bukan pekerja intelektual; standardisasi atau kontrol yang pada kenyataannya mempertegas persaingan sehingga melegalkan diskriminasi yang pada akhirnya menghasilkan produk yang sama dan terstandarisasi, orang dengan model yang sama orang yang seragam; dan produksi massal, atau kemampuan memprediksi, yang melihat pendidikan sebagai komoditas.

.Dalam era masyarakat berbasis pengetahuan, pertahanan hidup, dan daya saing, serta keberlanjutannya, organisasi apa pun tergantung pada kualitas sumber daya manusianya (Drucker, 1994; Pfeffner, 1995). Pemerintah negara mama pun menempatkan pendidikan sebagai inti pembangunan bangsa. Karena sekolah menjadi identitas inti pendidikan, dalam kebijakan sosial saat ini, kebijakan pengajaran di sekolah menjadi inti kebijakan pendidikan, dan kebijakan sosial ini menghadapi struktur yang berbeda jika dibandingkan dengan 20 tahun yang lalu.

Mengenai Macionis (2008), sekolah mendukung masyarakat melalui lima cara, yaitu:

1. Sosialisasi. Melalui teknologi, masyarakat mewariskan “cara hidup” dari generasi ke generasi. Karena masyarakat menjadi lebih kompleks, pengetahuan yang ditularkan menjadi lebih khusus.
2. Inovasi budaya. Universitas dan pendidikan yang lebih tinggi menemukan budaya dan teknologi baru melalui riset yang akan mengubah cara hidup manusia.
3. Integrasi sosial. Sekolah menciptakan kondisi yang menyatukan populasi yang beragam menjadi satu kesatuan, di mana masyarakat mungkin berbagi norma dan nilai, seperti tercermin dalam masyarakat urban di mana terdapat banyak keragaman etnis dan migrasi.
4. Penempatan sosial. Sekolah mengidentifikasi bakat. Sekolah juga menciptakan nilai meritocracy dengan menghargai bakat dan kerja keras tanpa memandang latar belakang sosial

orang-orang. Hal itu akan memberikan kesempatan bagi mobilitas kelas sosial.

5. Fungsi laten. Sekolah memerankan beberapa fungsi. Salah satu fungsi adalah dengan memberikan keterampilan dan pengetahuan yang diperlukan bagi kaum muda untuk bersaing demi lapangan kerja yang terbatas. Jaringan sekolah adalah sumber daya karier yang berharga sepanjang hidup (Macionis, 2008: 412-413).

Fungsi pertama berarti bahwa sekolah mengubah nilai-nilai dari generasi ke generasi (Morison & McIntyre, 1975). Fungsi kedua berarti bahwa sekolah menghasilkan kekayaan dalam masyarakat melalui penciptaan inovasi produktivitas. Fungsi ketiga adalah mengubah anak-anak menjadi warga negara. Seperti yang dinyatakan dalam penelitian fungsi politik sekolah yang dilaksanakan oleh Morrison and McIntyre:

“Sikap politik orang dewasa terutama mengukur produk sosialisasi dan proses perkembangan yang membentangi kembali ke masa kanak-kanak dan remaja. Perasaan dasar tentang kebangsaan, orang lain dan negara lain, serta otoritas politik, muncul terlebih dahulu, biasanya tepat sebelum anak-anak memmanifestasikan pengetahuan politik” (Morison & McIntyre, 1975: 173).

Fungsi keempat adalah mencocokkan. Ketika masyarakat tumbuh menjadi lebih besar dan lebih modern, sistem strukturalnya terdeferensiasi dan fungsinya lebih khusus. Dengan demikian, sekolah mengembangkan anggota masyarakat untuk menyesuaikan dengan fungsi sosial yang semakin luas dan untuk menghasilkan nilai-nilai. Fungsi kelima adalah fungsi komplementer, di mana sekolah menjadi institusi untuk mengacu pada masalah baru yang terjadi di dalam masyarakat.

Lima fungsi negara berkembang di atas sosialisasi, inovasi budaya, integrasi sosial, penempatan sosial, dan fungsi laten dikemukakan oleh “Pendekatan Fungsional Struktural”. Sementara itu, “Analisis Konflik Sosial” menyatakan bahwa,

selain fungsi perkembangannya, pengajaran di sekolah juga melanggengkan ketidaksetaraan sosial, sebagai berikut:

1. Kontrol sosial. Mengacu pada temuan Samuel Bowles dan Herbert Gintis (1976), Macionis mengemukakan tentang tuntutan akan pendidikan publik pada akhir abad ke-19, yang didasarkan pada kebutuhan kapitalis akan kepatuhan dan disiplin tenaga kerja. Di sekolah, para imigran diharapkan untuk mempelajari bahasa Inggris dan juga pentingnya mengikuti perintah.
2. Pengujian yang terstandarisasi. Kritik menyatakan bahwa asesmen sekolah mencerminkan keuntungan kelas masyarakat. Mengacu pada temuan Crouse and Tursheim (1990), Macionis mengkritik asesmen pengajaran sekolah membedakan siswa yang pandai dan kurang pandai.
3. Pelacakan. Mengacu pada Jonathan K0201 (1992), Bowles dan Gintis (1976), Oakes (1982), Kilgore (1991), dan Gamoran (1992); Macionis mengkritik sistem pendidikan yang menerapkan sistem pelacakan dengan menugaskan para siswa untuk tipe-tipe program pendidikan yang berbeda; di mana sebagian besar siswa dengan latar belakang hak istimewa mungkin sampai pada tingkatan yang lebih tinggi dan menerima hal terbaik yang dapat diterima sekolah, sedangkan para siswa dengan latar belakang yang tidak beruntung berakhir di tingkatan yang lebih rendah. Para guru juga memfokuskan pada pengetahuan menghafal dan hanya sedikit memfokuskan pada kreativitas (Macionis, 2008: 414-415).

Fungsionalis-struktural dan analisis konflik-sosial muncul pada saat yang bersamaan dan karenanya tidak perlu untuk menghadapinya. Hal yang paling penting adalah mengidentifikasi isu utama kebijakan pendidikan. Dalam konteks saat ini, kebijakan pendidikan, menyangkut pengajaran di sekolah, telah ditetapkan dalam lima isu utama:

1. Kualitas Pendidikan
2. Kurikulum

3. Pembiayaan
4. Pengelolaan, dan
5. Bantuan Teknis.

Kualitas pendidikan adalah fokus utama setiap pemerintahan. Dalam ETP, Pemerintah Malaysia memperhatikan dua kontribusi pendidikan melalui pengembangan sumber daya manusia dan kontribusi pembangunan ekonomi nasional. Sektor pendidikan di Malaysia menyumbang 4% PDB nasional. Di Indonesia, pemerintah mengendalikan kualitas pendidikan nasional melalui kebijakan sistem ujian akhir nasional yang diterapkan di tingkat pendidikan dasar dan menengah. Pemerintah juga mengontrol kualitas pendidikan tinggi melalui kebijakan seleksi nasional masuk universitas. Untuk mengontrol kualitas pendidikan, Indonesia telah memperkenalkan undang-undang untuk menstandarisasi kualitas para guru dan dosen. Cara lain untuk mengontrol kualitas pendidikan nasional adalah dengan mengembangkan kebijakan kurikulum.

Pemerintah perlu untuk mengelola, mendesain, dan mengontrol kurikulum dengan tiga tujuan, yaitu, pertama karena pemerintah perlu mematuhi Misi Nasional Republik Indonesia yang menempatkan pembangunan manusia sebagai pusat Strategi Pembangunan Nasional. UUD NRI 1945 menyatakan bahwa misi kemerdekaan nasional adalah untuk menciptakan masyarakat intelektual. Kedua, pemerintah, sebagai agen yang memimpin bangsa dalam persaingan global bangsa-bangsa, perlu memastikan bahwa Strategi Pendidikan Nasional cocok dengan kecenderungan strategi global. Oleh karena itu, di beberapa negara berkembang, seperti Malaysia, pemerintah banyak mempromosikan penerimaan pendidikan tinggi bagi rakyatnya dengan memberikan pinjaman untuk para mahasiswa strata satu dan beasiswa untuk mahasiswa derajat master dan doktor. Memajukan pendidikan tinggi dianggap sebagai investasi jangka panjang walaupun mahal. Ketiga, pemerintah, sebagai pemegang kekuasaan politik memiliki

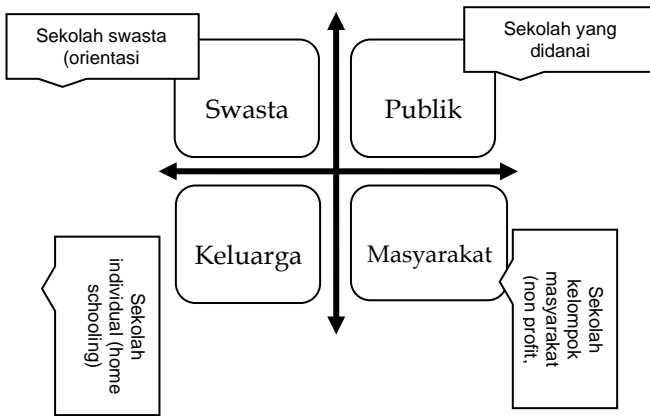
kepentingan besar untuk mempertahankan status quo. Oleh karena itu, pemerintah cenderung mengembangkan kurikulum yang sejalan dengan kepentingannya, yang terutama merupakan mata pelajaran sosial, seperti sejarah, ilmu pengetahuan sosial, ilmu pengetahuan politik, dan ilmu ekonomi. Rezim yang memerintah di negara-negara berkembang cenderung menulis sejarah yang sesuai dengan kepentingan politik mereka dan kadang-kadang menyembunyikan fakta-fakta politik yang tidak baik.

Pendidikan adalah investasi nasional yang memerlukan anggaran nasional. Di Indonesia, Undang-undang Dasar Negara dengan tegas menyatakan bahwa, minimum, 20% anggaran nasional akan dialokasikan untuk pendidikan. Kebijakan tersebut telah diimplementasikan sejak 2005 sampai saat ini, dan wajib diterapkan baik dalam komunitas lokal dan nasional.

Anggaran terutama diaplikasikan untuk sekolah negeri di semua tingkatan. Di banyak negara, sekolah dasar, sekolah menengah, dan perguruan tinggi negeri didanai oleh pemerintah sehingga para siswa tidak perlu membayar biaya sekolah, kecuali untuk kegiatan-kegiatan tertentu, seperti musik, seni, olahraga, dan lain sebagainya. Di Malaysia, sekolah negeri gratis; dan selama sekitar 5 tahun terakhir, Ujian Akhir Nasional juga gratis. Di beberapa negara lainnya, sebagian sekolah negeri gratis, tetapi beberapa kegiatan masih memerlukan pembiayaan sendiri. Namun, pemerintah masih perlu mengontrol sistem dan perkembangan pendidikan nasional; dan “kontrol terutama berarti biaya”. Selain itu, pemerintah juga mengalokasikan pendanaan khusus untuk sekolah swasta.

Sekolah negeri dikelola oleh pemerintah melalui pegawai negerinya: para guru dan dosen. Untuk meningkatkan kualitas pengelolaan sekolah, beberapa negara memperkenalkan model manajemen berbasis sekolah yang berarti bahwa manajemen sekolah memiliki otonomi untuk mengelola proses pengajaran di sekolah. Di tingkat mikro, pemerintah melaksanakan kontrol manajemen sekolah, baik sekolah negeri dan swasta, melalui

kebijakan izin dan lisensi, monitoring, evaluasi, dan mekanisme penghargaan-hukuman.



Agar dapat menjamin kualitas pendidikan dalam hal organisasi sekolah dan proses pendidikan; pemerintah mengembangkan sistem bantuan teknis yang disampaikan melalui departemen atau kementerian pendidikan. Birokrasi Kementerian Pendidikan mungkin mencapai semua sekolah di banyak Wilayah negara dengan mekanisme bantuan teknis. Bantuan diberikan sebagai prioritas bagi sekolah-sekolah dengan permasalahan proses belajar-mengajar. Lima isu utama kebijakan pendidikan diimplementasikan dalam empat kelompok sekolah di masyarakat saat ini, yaitu:

1. Sekolah negeri, yang didirikan oleh pemerintah dan berperan sebagai fungsi perpanjangan, pelayanan, dan kepentingan pemerintah.
2. Sekolah swasta, yang didirikan oleh bisnis/perusahaan swasta, atau organisasi/institusi nirlaba lainnya. Sekolah ini bermaksud mengambil keuntungan, sehingga manajemen sekolah yang bagus merupakan perhatian utama mereka.
3. Sekolah rakyat, yang didirikan oleh kelompok-kelompok sosial untuk memberikan pelayanan kepada komunitas. Laba bukanlah prioritas. Sekolah Islam tradisional dan sekolah Misionari Kristen adalah beberapa contohnya.

Sekolah keluarga, sekarang terkenal dan disebut sebagai "*homeschooling*", adalah sekolah di mana para orangtua mengajar anak-anak mereka sendiri dengan metode dan konten khusus dan didesain sendiri. Kadang-kadang, mereka mengundang para guru khusus, yang berperan sebagai pelengkap.

Pertanyaannya adalah: "Seberapa efektifkah implementasi kebijakan pendidikan pemerintah di setiap klaster?" Pelaksanaan menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan pemerintah terutama efektif untuk diimplementasikan di sekolah negeri, tetapi kurang efektif, bahkan dipertanyakan, untuk diimplementasikan di *home schooling*.

Ada beberapa tantangan bagi kebijakan pendidikan di masa datang. Tantangan pertama, seperti yang dinyatakan dalam temuan Coleman, Hoffer, Kilgore (1981) dengan menganggap bahwa ada latar belakang sosial yang konstan, para siswa sekolah swasta mungkin membuat para siswa sekolah negeri lebih baik karena mereka memiliki beberapa keuntungan, seperti kelas-kelas yang lebih kecil, mata pelajaran yang lebih menantang, dan disiplin yang lebih besar (Macionis, 2008: 415). Dewasa ini, banyak sektor bisnis, seperti telekomunikasi atau jaringan restoran cepat saji menciptakan lembaga pendidikan atau universitasnya sendiri, mengembangkan kebijakan pendidikannya sendiri. Sekolah-sekolah tersebut memiliki posisi kompetitif yang lebih kuat bila dibandingkan dengan sekolah negeri karena mereka memiliki hubungan langsung dengan pasar tenaga kerja.

Tantangan kedua meningkatkan jumlah sekolah masyarakat yang didorong oleh kepentingan kelompok-kelompok tertentu, khususnya kelompok agama yang sebagian bersifat radikal dan tidak percaya pada pemerintah serta kebijakannya. Beberapa negara berkembang di Asia Selatan, khususnya di bagian Selatan, misalnya Indonesia mengalami Situasi tersebut. Situasi tersebut juga timbul di negara berkembang dengan masyarakat yang sangat majemuk seperti AS.

Tantangan ketiga adalah meningkatnya jumlah homeschooling. Di AS, pada sekitar 1,1 juta anak (lebih 2% dari semua anak usia sekolah) menjalani pendidikan formalnya di rumah, dan jumlah tersebut meningkat cepat. Ada orang tua yang tidak percaya bahwa sekolah formal, baik sekolah negeri atau swasta, akan melakukan yang lebih baik untuk anak-anak mereka (Macionis, 2008: 425). Kelompok-kelompok lain yang memilih home-schooling biasanya adalah anak-anak dengan karier, seperti penyanyi muda, aktris, dan aktor. Salah satu contohnya adalah Agnes Monica, penyanyi terkenal Indonesia yang lebih memilih untuk menjalani *homeschooling* yang lebih fleksibel dan lebih nyaman untuk mengikuti jadwalnya, daripada sekolah formal. Homeschooling mungkin akan menjadi solusi selanjutnya untuk anggaran pendidikan yang terbatas, karena dilaksanakan oleh individu atau keluarga bukan lembaga yang mungkin memerlukan dukungan pemerintah. Pada tipe sekolah ini, tugas pemerintah lebih kepada mengamankan kualitas homeschooling melalui evaluasi atau kontrol yang baik terhadap proses ujian.

Beberapa tantangan kebijakan pendidikan adalah apakah kebijakan pendidikan harus mematuhi kepentingan politik rezim yang sudah ada, industri yang menyediakan pasar kerja bagi para lulusan, atau nilai-nilai kemanusiaan?

Selalu ada beberapa persimpangan jalan bagi kebijakan pendidikan, seperti lembaga agama dan media massa.

Semakin banyaknya gerakan agama di beberapa negara bertujuan untuk memperoleh kembali identitas dan harga diri manusia setelah tersesat dalam pertempuran persaingan manusia yang intens. Rangkaian pengeboman terjadi di Indonesia selama 2001-2008 oleh kaum militan muda dianggap sebagai meningkatnya gerakan agama yang "berbeda".

Media membawa realitas semu bahwa sesuatu yang sedemikian berkuasa dapat mengubah pikiran seseorang. Sebagai contohnya adalah iklan di media yang menimbulkan kecenderungan kaum remaja untuk mengenakan pakaian seksi,

yang mendorong nilai-nilai" masa kanak-kanak yang tergesa-gesa" (Macionis, 2008: 83).

Pengetahuan dan teknologi baru yang cepat membawa tantangan besar sehingga pendidikan dewasa ini mungkin menjadi usang; seperti yang dinyatakan oleh Pfeffner bahwa pada 1990-an, 40-60% materi pendidikan yang dipelajari oleh para siswa di Sekolah Menengah Atas dan Universitas tidak lagi relevan ketika mereka memasuki dunia kerja (Pfeffner, 1996) . Oleh karena itu, dengan terus memproyeksikan kecenderungan masa datang, pemerintah sangat disarankan untuk terus memikirkan kembali kebijakan pendidikan selanjutnya.

B. Kebijakan Kesehatan (Sosial)

Kesehatan masyarakat sangat banyak dibahas, khususnya ketika terjadi berjangkitnya suatu penyakit, tetapi cukup jarang untuk meletakkannya ke inti pembangunan kebijakan sosial. Kementerian atau departemen kesehatan hanya tampil sebagai simbol formal selama munculnya isu kesehatan.

Diasumsikan bahwa perusahaan tidak akan produktif dan kompetitif, jika setengah dari pekerjanya sakit. Daya saing nasional yang dihasilkan Oleh produktivitas nasional didukung oleh kesehatan nasional.

Apakah kesehatan itu? Kesehatan adalah keadaan fisik, mental, dan kesejahteraan sosial sempurna (Macionis, 2008: 427). Marilah sekarang kita melihat diri kita sendiri. Apakah hari ini kita merasa sehat? Bagaimana pendapat Anda tentang orang-orang yang tinggal di pembuangan sampah, apakah mereka merasa sehat? Bagaimana dengan kaum tuna wisma? Kemudian, apabila Anda tinggal di negara tropis, dan Anda mandi sehari satu kali, apakah Anda akan menganggap diri Anda cukup sehat?

Kesehatan bukanlah ahealthsich, karena ia bersifat kontekstual, karena masyarakat mendefinisikan kesehatan secara berbeda, paling tidak dengan empat aspek:

1. Pola budaya, dengan standar kesehatan bervariasi dari satu budaya dengan budaya lainnya. Bagaimana orang

memahami kesehatan adalah cerminan dari apa yang secara moral baik, karena kesehatan menjadikan adat istiadat budaya.

2. Standar budaya perubahan kesehatan dari waktu ke waktu. Lima puluh tahun yang lalu, para aktor yang merokok disebut "macho". Dewasa ini, merokok umumnya dianggap sebagai kebiasaan yang berbahaya dan mematikan. Menurut jajak pendapat yang dilaksanakan oleh Gallup, AS pada 2000, orang-orang mandi setiap hari, dan sekarang jumlahnya meningkat tiga kali lebih banyak dibandingkan dengan lima puluh tahun yang lalu.
3. Teknologi yang memengaruhi kesehatan masyarakat. Malnutrisi dan infeksi penyakit jarang menjadi perhatian di negara-negara miskin, seperti di Afrika Tengah. Hal ini terjadi di Malaysia, Indonesia, dan Singapura, pada sekitar 50 tahun yang lalu; tetapi sekarang, ketika pembangunan dan industrialisasi dialami bangsa-bangsa tersebut, ia tidak hanya tentang kesehatan, tetapi teknologi membuat orang-orang menyadari tentang kondisi untuk disebut "tidak sehat".
4. Ketidaksetaraan sosial yang memengaruhi kesehatan masyarakat. Masyarakat mendistribusikan sumber daya secara tidak merata. Ada fakta global bahwa kaum kaya mempunyai kesehatan fisik, mental, dan emosional yang jauh lebih baik daripada mereka yang miskin (Macionis, 2008: 427-428).

Dalam komunitas Barat, seperti yang diterangkan oleh Butlet dan Calnan (1999), kebijakan kesehatan menghadapi enam tantangan utama:

1. Biaya kontrol. Meningkatnya biaya perawatan kesehatan adalah tantangan bagi pemerintah terutama karena berdampak pada sektor-sektor perekonomian nasional lainnya. Hal ini terjadi di negara-negara yang pelayanan perawatannya terutama dibiayai oleh sektor swasta, seperti AS, dan oleh sektor publik, seperti Inggris (di Inggris lebih dari 80% perawatan kesehatannya disediakan

oleh sektor publik). Pembangunan teknologi medis yang spektakuler masih tidak dapat memecahkan masalah pengeluaran kesehatan yang meningkat (Butler dan Calnan, 1999: 326-327).

2. Menyeimbangkan penawaran dan permintaan. Permintaan masyarakat akan perawatan kesehatan berjalan tidak seiring dengan sistem kesehatan yang diperlukan untuk memenuhi permintaan masyarakat. Pemenuhan permintaan tersebut cenderung tidak memadai. Oleh karenanya, pendekatan penyeimbang juga dapat dideskripsikan sebagai "pendistribusian" (Butler dan Calnan, 1999: 328-329)
3. Memperkuat perawatan kesehatan berbasis ilmu pengetahuan. Pernyataan tersebut adalah tentang memperbaiki dasar ilmiah perawatan kesehatan untuk menjamin pengobatan yang diterima pasien secara klinis efektif dan tepat sesuai kebutuhannya. Solusi ini umumnya dikenal sebagai pengobatan berbasis bukti' yang berarti pencarian akan dasar ilmiah yang lebih kuat untuk meningkatkan efektivitas biaya. Dengan demikian, pendekatan ini adalah tentang 'keuntungan biaya' dan 'efektivitas biaya' pengobatan kesehatan (Butler dan Calnan, 1999: 330).
4. Promosi kesehatan dan pencegahan penyakit. Keraguan-keraguan akan efektivitas, manfaat, dan biaya pengobatan medis ditambah dengan peningkatan pentingnya faktor-faktor perilaku dan lingkungan sebagai penyebab penyakit; pemerintah kemudian mengubah kebijakan kesehatan "untuk melindungi" bukannya "untuk menyembuhkan" (Butler dan Calnan, 1999: 331-333).
5. Kebutuhan untuk menyelesaikan ketidaksetaraan. Ada banyak kritik tajam tentang ketidaksetaraan dalam banyak pelayanan perawatan kesehatan.
6. Mengembangkan struktur organisasi yang tepat. Tuntutan akan sistem perawatan kesehatan yang paling efisien dan efektif didasarkan pada dua argumen: kearifan konvensional yang berarti keterlibatan pemerintah dalam layanan

kesehatan publik sehari-hari, dan pendekatan pasar yang menyatakan bahwa layanan kesehatan sebaiknya diberikan oleh swasta karena tugas pemerintah sudah menjadi *'overload'* (Butler dan Calnan, 1999: 337-338).

Keenam isu perawatan kesehatan tersebut juga relevan di negara-negara berkembang, karena kesehatan menjadi faktor kritis kebijakan sosial global. Kemiskinan telah memerangkap masyarakat ke dalam masalah kesehatan yang parah. Dibanyak bagian Afrika, di mana usia harapan hidup masyarakat hampir tidak sampai lima puluh tahun, sebagian besar anak-anak meninggal sebelum mencapai remaja (Macionis, 2008: 428).

Negara-negara yang miskin dan kaya mempunyai isu kesehatannya sendiri yang spesifik. Di negara-negara miskin, masalah kesehatan terutama adalah kelaparan, malaria, kolera/diare, penyakit kulit dan infeksi. Masalah kesehatan terutama disebabkan oleh lingkungan yang buruk, air kotor, dan sanitasi yang buruk. Masalah kesehatan di negara-negara kaya, khususnya di AS, terutama adalah serangan jantung, stroke, dan obesitas. Akan tetapi, masih ada beberapa masalah kesehatan umum di kedua bidang tersebut: penyakit yang ditularkan secara seksual dari gonorrhea sampai HIV/AIDS, penyakit karena pengaruh merokok kanker paru-paru, stroke, kanker, dan penyakit global baru yang sebagian di antaranya masih belum terjawab seperti Ebola, flu burung, dan flu babi.

Ada dua pendekatan kebijakan sosial kesehatan: pencegahan dan penyembuhan. Pencegahan kadang-kadang disebut sebagai kebijakan kesejahteraan sosial dengan tujuan untuk meningkatkan kondisi kesehatan masyarakat. Pemahaman pencegahan lainnya adalah kerja sosial (Johnson dan Schwartz, 1994: 205), yang mempunyai makna lebih luas bahwa kehidupan sosial tidak hanya mengacu pada kesehatan. Sedangkan penyembuhan umumnya dipahami sebagai "sistemperawatan kesehatan sosial", seperti dinyatakan oleh Johnson dan Schwartz yang mendefinisikannya sebagai sistem

yang secara umum bertanggung jawab untuk penyakit dan disabilitas (Johnson dan Schwartz, 1994: 205).

Pendekatan pencegahan kebijakan sosial kesehatan dilaksanakan dengan tiga strategi dasar, yaitu:

1. Jaminan perawatan kesehatan.
2. Dukungan kesehatan publik.
3. Pencegahan berjangkitnya penyakit/outbreak.

Model jaminan perawatan kesehatan diberikan dengan duastruktur: jaminan perawatan kesehatan universal sebagai tindakan wajib bagi masyarakat dan pemerintah. Otto von Bismark dari Jerman adalah orangpertama yang memperkenalkan model jaminan kesehatan universal bagi semua warga negaranya. Di AS, ada dua sistem perawatan kesehatan universal yang dibiayai oleh pemerintah: Medicaid, dukung medis gratis bagi penduduk miskin dan orang tua. Di Indonesia pemerintah mengeluarkan jaminan . kesehatan universal yang dibiayai oleh pemerintah dan diberi nama “Sistem Jaminan Sosial Kesehatan Nasional”. Selain itu, terdapat asuransi kesehatan swasta, asuransi kesehatan tambahan bagi masyarakat menengah atas.

Dukungan kesehatan publik adalah aktivitas yang dipromosikan oleh pemerintah dan diimplementasikan untuk komunitas nasional. Pada 1980, jumlah kematian anak di Indonesia tinggi. Pemerintah kemudian memperkenalkan “Pos Pelayanan Terpadu”, atau disingkat sebagai Posyandu, kegiatan kesehatan mingguan yang dilaksanakan di desa-desa seluruh Indonesia dengan dua tujuan: untuk menjamin kesehatan ibu pasca melahirkan dan anak-anak. Para dokter disediakan oleh pemerintah, tetapi tempat dan fasilitas pendukung lainnya disediakan oleh penduduk setempat, yaitu meja, kursi, timbangan bayi, susu dan makanan sehat. Proyek ini masih berlangsung sampai saat ini, dan di seluruh dunia diterima sebagai salah satu program kesehatan berbasis komunitas yang paling baik.

Program pencegahan berjangkitnya penyakit/*outbreak* adalah aktivitas kesehatan untuk mempromosikan pentingnya pencegahan oleh masyarakat melawan kecurigaan akan berjangkitnya penyakit atau potensi *outbreak*. Di Kuala Lumpur, kegiatan-kegiatan untuk mencegah berjangkitnya demam berdarah berlangsung hampir' setiap hari; karena yang beriwenang melaksanakan kegiatan penyemprotan massal disekitar perumahan warga. Pada 2004, untuk mencegah berjangkitnya flu burung, Dinas Kesehatan Jakarta melakukan inspeksi kepada semua peternakan ayam dan pasar tradisional, dan melakukan penyemprotan disinfektan di daerah-daerah yang dicurigai.

Strategi kedua adalah menyampaikan perawatan kesehatan. Di negara-negara maju, perawatan kesehatan disediakan oleh rumah sakit pemerintah dan swasta. Dengan demikian, perawatan kesehatan berarti "rumah sakit". Di negara-negara berkembang, perawatan kesehatan juga disediakan oleh masyarakat, yang disebut sebagai perawatan kesehatan tradisional, seperti pijat atau penyembuhan tradisional. Di Filipina, lazim bagi penduduk daerah untuk mencari pengobatan alternatif. Kadang-kadang, masyarakat lebih memilih untuk mendapatkan pelayanan kesehatan tradisional daripada pengobatan modern karena menyangkut keyakinan tradisional orang-orang tersebut. Di banyak bagian Indonesia, ada begitu banyak pemijat tulang terkenal yang berpengalaman menyembuhkan orang yang mengalami patah tulang. Studi tentang perawatan kesehatan yang diperkenalkan oleh paradigma Barat jarang mengakui praktik ini. Pengobatan tradisional kadang-kadang lebih efektif daripada pengobatan medis modern.

Pada dasarnya, ada dua pendekatan perawatan kesehatan, yang merupakan pendekatan universal dan pendekatan selektif. Menurut Johnson dan Schwartz, negara-negara dengan ketentuan perawatan kesehatan universal menyediakan akses layanan perawatan kesehatan bagi semua orang. Gagasan tersebut ditantang oleh dua argumen, yaitu biaya yang sangat mahal and kualitas pelayanan di bawah

standar (Johnson dan Schwartz, 1994: 209) yang dikemukakan oleh pendekatan selektif. Pendekatan tersebut berpendapat bahwa jumlah orang yang memenuhi syarat untuk memenuhi ketentuan kesehatan cenderung meningkat, seperti kaum miskin dan lansia. Layanan perawatan kesehatan mungkin berbenturan dengan isu demografis.

Sebagai solusi untuk masalah perawatan kesehatan, terdapat asuransi kesehatan. Rashi Fein, seorang pakar ekonomi medis di *Harvard Medical School*, mengidentifikasi pendekatan asuransi kesehatan:

1. Pendekatan pasar swasta yang mempromosikan gagasan bahwa orang-orang mendapatkan asuransi perawatan kesehatan karena pekerjaannya. Pemerintah akan menyediakan vouchers atau kredit pajak untuk masyarakat berpendapatan rendah. Namun, pendekatan tersebut sering kali menciptakan biaya perawatan kesehatan yang sangat mahal. Pendekatan ini merupakan sistem two-tier dan tidak mencakup perawatan jangka panjang.
2. Pendekatan berbasis pemberi kerja/majikan, atau sering kali dikenal sebagai “bermain atau membayar”. Asuransi kesehatan tersedia bagi setiap orang melalui majikan atau pemerintah. Majikan harus memberikan asuransi perawatan kesehatan. Beberapa proposal mencakup perawatan jangka panjang dan perawatan preventif.
3. Pendekatan berbasis pemerintah. Rencana ini dikenal sebagai pemain tunggal atau asuransi kesehatan nasional. Pemerintah adalah pemain tunggal di mana setiap orang menerima jaminan dasar rumah sakit dan biaya dokter. Perawatan preventif biasanya sudah termasuk dan kadang-kadang perawatan jangka panjang juga termasuk. Berbagai mekanisme pendanaan disarankan. Kritik utama terhadap pendekatan ini adalah bahwa ia cukup banyak meningkatkan pajak (Johnson dan Schwartz, 1994: 210).

Bagi negara-negara berkembang; asuransi kesehatan yang dipilih, seperti yang dibahas sebelumnya, berada dalam *two-tiers*: universal dan komersial. Pendekatan yang paling adaptif

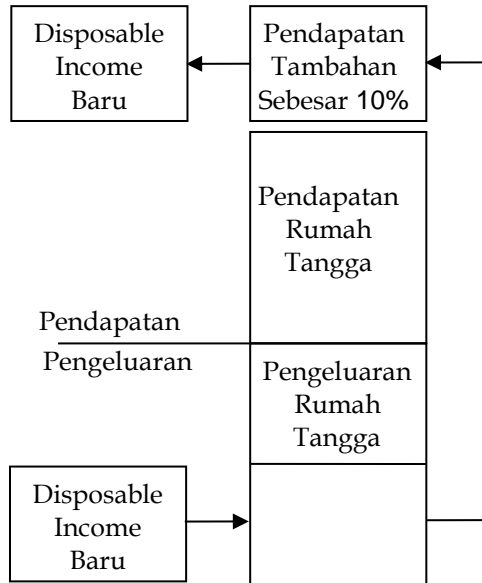
menyangkut isu keuangan adalah Model *Managed Health Care* (MHC), seperti yang dikembangkan oleh Kaiser Permanente AS. Dengan pendekatan ini, asuransi tidak di-reimburse dan juga tidak dibayar oleh rumah sakit, melainkan dikelola oleh MHC. Di Indonesia, model ini dijalankan oleh Perusahaan Kesehatan Nasional, sebuah perusahaan yang terkait dengan pemerintah, yang mengelola pencegahan perawatan kesehatan bagi para pegawai negeri dan industri-industri padat karya di Indonesia.

Pertanyaannya adalah: "Mengapa pemerintah sebaiknya mengembangkan kebijakan kesehatan, menciptakan mekanisme untuk perawatan kesehatan, dan mengelola kesehatan preventif?" Jawaban pertama adalah bahwa masyarakat yang sehat adalah jaminan bagi produktivitas nasional, sehingga akan meningkatkan daya saing. Jawaban kedua adalah bahwa masyarakat yang sehat mendorong disposable income tambahan. Tidak ada satu pun cara terbaik untuk mengembangkan kebijakan kesehatan. Ada banyak ruang dan tempat untuk mengembangkan kebijakan kesehatan kreatif. Satu contohnya adalah kebijakan kesehatan Malaysia dengan tagline: "belanja kesehatan untuk pengobatan medis adalah pajak yang dapat dikurangi".

C. Kebijakan Perumahan

Ada tiga kebutuhan dasar yang membuat manusia menjadi masyarakat sipil, yaitu: makanan, pakaian, dan tempat tinggal. Ketiganya tersedia dalam standar yang tepat. Kebutuhan-kebutuhan tersebut akan dipenuhi dengan cara lengkap dan tidak saling menggantikan. Rumah adalah tempat berteduh dengan standar kelayakan. Rumah didefinisikan secara budaya. Dalam masyarakat primitif, rumah mungkin hanya menjadi tempat bersembunyi, seperti gua, pepohonan. Dalam gagasan pertama, rumah semata tempat yang aman bagi orang-orang untuk melarikan diri dari ancaman luar, seperti cuaca dingin atau panas, hewan liar atau gangguan yang tidak menyenangkan dari sekitarnya. Gagasan "aman" kemudian meluas menjadi "masa depan yang aman". Seperti yang

dinyatakan oleh Pickavane: masyarakat Inggris mengubah dirinya sendiri menjadi “masyarakat yang membangun”, rumah tangga perkotaan massal yang sangat besar yang merupakan penghuni swasta, para tuan tanah, masyarakat bisnis kelas menengah dan kaum profesional yang lebih memilih untuk berinvestasi dalam perumahan selain tabungan (Pickavane, 1999: 400).



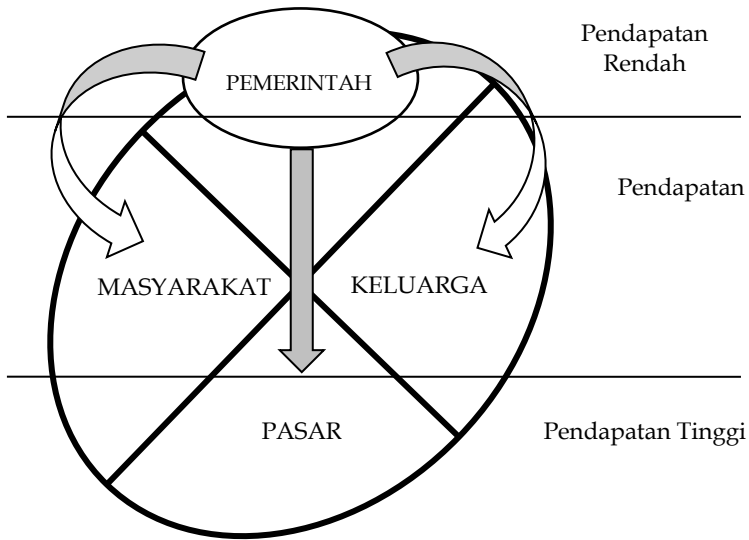
Sebagai gagasan kedua, rumah akan menjadi tempat yang nyaman bagi keluarga untuk membesarkan keturunannya dan semua kekayaannya-finansial, seni, pengetahuan, dan sebagainya. Sebagai gagasan ketiga, rumah adalah simbol status. Sebagai gagasan keempat, berdasarkan pada kamus Oxford, rumah adalah struktur tempat orang hidup; suatu perbuatan menempatkan atau menerima di bawah tempat berteduh; keadaan berdiam di sebuah tempat. Rumah adalah tentang masyarakat. Rumah adalah tentang budaya. Oleh karena itu, kebijakan perumahan adalah keputusan pemerintah untuk membangun tempat tinggal bagi masyarakat.

Seperti yang dikemukakan oleh Nevit, tidak seperti layanan kesehatan bagi mereka yang memerlukan (Nevit, 1978: 213). Rumah bukanlah semata isu ekonomi, karena apabila definisi rumah hanya dipahami dengan cara tersebut, ia akan mendegenerasi studi tentang komoditas, seperti kamar hotel yang dapat dianggap sebagai harga penyeimbang jangka pendek (Nevit, 1978: 183).

Rumah mencerminkan semua kekuatan dan kelemahan masyarakat. Isu perumahan selalu dihubungkan dengan pertumbuhan ekonomi dan kemajuan masyarakat (Nevit, 1978: 183).

Kebijakan perumahan dibagi menjadi tiga kategori:

1. Perumahan bagi masyarakat berpendapatan tinggi di mana peran pemerintah adalah untuk mengelola perizinan dan lisensi. Oleh karena itu, industri properti swasta akan mengembangkan perencanaan perumahan yang cocok ke dalam perencanaan kota.
2. Perumahan untuk masyarakat berpendapatan menengah. Rumah-rumah di kawasan pedesaan mewakili kategori ini,
3. Perumahan untuk masyarakat berpendapatan rendah. Tanggung jawab pemerintah adalah untuk mengembangkan kebijakan terbaik agar dapat mengelola komunitas berpendapatan rendah secara sosial dan ekonomi untuk mencegah kaum tuna wisma terabaikan.



Agenda utama pemerintah untuk kebijakan perumahan adalah perumahan publik dan sosial. Perumahan publik adalah pemilikan perumahan dengan properti yang dimiliki oleh pemerintah. Perumahan sosial adalah rumah sewa yang mungkin dimiliki dan dikelola oleh negara, organisasi nirlaba, atau kombinasi keduanya, biasanya dengan tujuan untuk menyediakan perumahan yang terjangkau (Macionis, 2008).

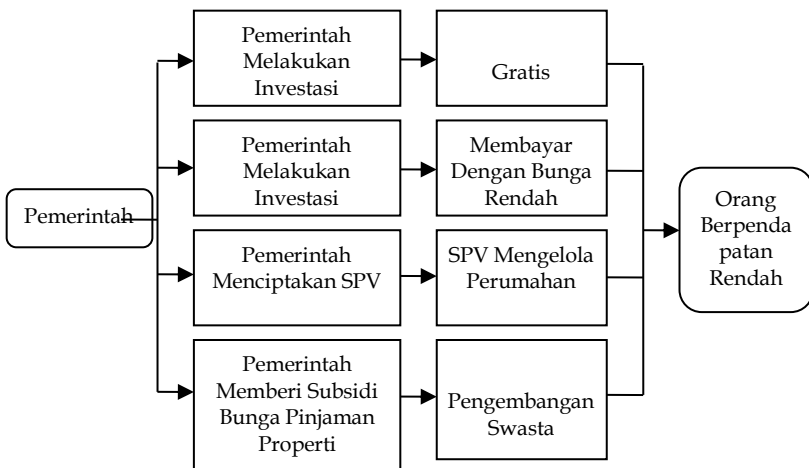
Berdasarkan pemahaman saya, perumahan publik identik dengan perumahan sosial, karena program perumahan menargetkan kelompok masyarakat atau rumah tangga tertentu. Target khusus pertama adalah masyarakat berpendapatan rendah. Kebijakan sosial untuk masyarakat berpendapatan rendah memiliki empat opsi kebijakan:

1. Pemerintah melakukan investasi; yang berarti bahwa pemerintah mendanai proyek perumahan, dan rumah yang disediakan gratis. Proyek ini biasanya menargetkan komunitas yang mengalami permasalahan sosial parah, seperti gempa bumi, banjir, dan tsunami; atau tragedi sosial seperti kemiskinan besar-besaran, pengasingan komunitas. Selain itu, proyek tersebut juga menargetkan komunitas dengan perencanaan kota sebagai contoh, ketika pemerintah

berencana untuk membersihkan sungai, pemerintah perlu merelokasi semua komunitas yang hidup di sepanjang tepian sungai.

2. Pemerintah melakukan investasi; yang berarti bahwa pemerintah mendanai proyek perumahan, tetapi rumah tangga target harus membayar (atau membeli) dengan harga yang disubsidi.
3. Pemerintah menciptakan “sarana bertujuan khusus”, dalam bentuk perusahaan yang dimiliki negara atau perusahaan yang terkait dengan pemerintah yang mengelola target kebijakan perumahan, pembayaran dan kesepakatan pinjaman.
4. Pemerintah menyediakan fasilitas khusus, seperti: tanah, sistem pembiayaan, kebijakan usaha trade-off, dan sektor swasta untuk mengelola perumahan publik. Sektor swasta dapat efektif menggantikan peran pemerintah sebagai penyedia perumahan sosial.

Perumahan bagi karyawan berpendapatan rendah, seperti buruh atau kelas pekerja biasanya disediakan oleh entitas bisnis dengan pengaturan yang berbeda.



Pertanyaannya sekarang adalah: “Mengapa pemerintah, khususnya di negara-negara berkembang, merasa kebijakan perumahan itu penting?” Ada lima alasan strategis untuk menjawab pertanyaan tersebut:

1. Kebijakan perumahan langsung terkait dengan perkotaan, dan dengan demikian terkait dengan perencanaan tata ruang negara. Kebijakan ini menentukan masa depan tata ruang kota. Kebijakan ini adalah tentang efisiensi, efektivitas, fungsi yang terintegrasi, dan estetika perencanaan kota. Sebuah negara dengan penataan perumahan yang efektif, efisien, dan indah akan mendukung Visi bangsa untuk menjadi unggul.
2. Kebijakan perumahan terkait dengan peradaban bangsa. Perumahan adalah tentang menciptakan cara komunitas hidup, kebiasaan, adat istiadat, dan budaya. Ia menciptakan integrasi sosial. Di Singapura, pemerintah mengatur komposisi orang-orang yang hidup di bangunan bertingkat untuk membuat masyarakat hidup dalam komunitas yang seimbang antara masyarakat berpendapatan menengah dan rendah; serta orang-orang dengan komposisi etnis yang berbeda-China, Melayu, dan India. Di Singapura, integrasi sosial dimulai dari rumah.
3. Kesehatan dan keamanan. Sistem perumahan yang tepat menciptakan masyarakat yang sehat, keamanan fisik dan psikologis baik bagi individu dan keluarga.
4. Pembangunan ekonomi nasional. Properti dan konstruksi adalah sektor yang paling menonjol dalam pembangunan ekonomi. Sektor ini bersifat menyerap tenaga kerja, modal, dan teknologi. Ia juga memiliki efek pengganda ekonomi yang paling tinggi apabila dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya. Bayangkan, ketika kompleks perumahan selesai dibangun, orang-orang mulai hidup di dalamnya, dan aktivitas ekonomi mulai secara intensif dimulai. Dengan demikian, pembangunan perumahan akan signifikan mendukung pertumbuhan ekonomi. Sistem perumahan juga menentukan lingkungan kota. Perumahan ramah

lingkungan, seperti konsumsi listrik yang rendah akan mengurangi polusi di kota.

5. Perilaku pemilih. Sebuah kota dengan kebijakan perumahan yang dikelola dengan baik sehingga para warganya mampu mengakses sistem perumahan, cenderung mendukung rezim yang sudah ada.

Singkat kata, keberhasilan kebijakan perumahan memiliki berbagai manfaat bagi masyarakat. Tentu saja bagi pemerintah, ia menciptakan dukungan sosial dan politik untuk mempertahankan politik.

Bagaimana tentang kebijakan perumahan di negara-negara maju? Kasus khusus terjadi di AS pada 2008. Kebijakan perumahan *laissezfaire* menciptakan peluang besar bagi kreativitas bisnis.

Pada 2000-an, para bankir dan investor keuangan di WallStreet mengembangkan komoditas keuangan baru yang berisi pinjaman perumahan *primemortgage* bagi para peminjam yang memenuhi syarat. Keberhasilan ini berlanjut sampai pasar semakin menginginkannya. Karena pemberi pinjaman *primemortgage* terbatas, industri perbankan dan perumahan mengembangkan produk pinjaman perumahan *sub-primemortgage* yang sama, tetapi menargetkan peminjam yang kurang memenuhi syarat dengan kriteria risiko tinggi. Pinjaman *sub-prime* menjadi utang macet, sehingga membuat pasar perumahan di AS kurang bergairah. Komoditas finansial berubah menjadi utang macet global. Ia menciptakan krisis ekonomi pada 2008. Krisis ini masih belum dipecahkan sampai akhir 2010. Kebijakan perumahan *laissezfaire* saling terkait dengan tipu muslihat bisnis global.

D. Kebijakan Keamanan Sosial

Konsep utama keamanan sosial adalah jaminan sosial. Beveridge Report (1942) menyatakan bahwa asuransi bertujuan untuk mengamankan pendapatan dari pengangguran, orang sakit, kecelakaan, usia pensiun, hilangnya dukungan karena

kematian keluarga, dan pengeluaran tambahan, seperti: kelahiran, kematian, dan pernikahan. Asuransi juga bertujuan untuk mengakhiri gangguan keamanan sesegera mungkin (Miller, 1999).

Ada dua keamanan sosial dasar: keamanan ekonomi/pendapatan dan keamanan kesehatan. Kita akan fokus untuk membahas keamanan ekonomi/pendapatan karena keamanan kesehatan telah dibahas sebelumnya. Keamanan ekonomi bertujuan untuk mempertahankan kondisi yang aman bagi orang-orang agar tidak menjadi miskin karena pengangguran. Terdapat lima tipe keamanan ekonomi:

1. Pensiun, “pendapatan masa depan” untuk menghidupi para pekerja ketika mereka pensiun. Selama periode bekerja, pekerja harus mengalokasikan persentase tertentu dari gajinya, untuk tabungan pensiun.
2. Asuransi kerja. Jenis asuransi ini mungkin sama dengan pensiun, di mana para pekerja harus mengalokasikan persentase tertentu dari gaji mereka, tetapi asuransi ini mencakup biaya kecelakaan, perawatan kesehatan, dan lain-lain.
3. Skema asuransi keluarga. Skema ini disediakan dan untuk dibeli oleh rumah tangga. Asuransi ini mencakup perawatan kesehatan, kecelakaan, kematian, dan lain sebagainya.
4. Skema krisis sosial, sebuah skema yang disediakan oleh pemerintah bagi orang-orang atau komunitas yang menderita karena bencana, kecelakaan, krisis sosial, politik, dan ekonomi.
5. Skema pemberantasan kemiskinan, skema untuk membantu orang miskin, untuk membuat mereka memberdayakan diri mereka sendiri dan dalam jangka panjang memberantas kemiskinan. Skema ini diberikan dengan mendistribusikan kupon.

Skema pensiun, asuransi kerja, dan skema asuransi keluarga disediakan oleh pihak swasta. Skema krisis dan skema pemberantasan kemiskinan, disediakan oleh pemerintah.

Keamanan ekonomi mempunyai dua kontribusi: stabilitas sosial serta politik dan pengeluaran pemerintah yang lebih sedikit. Keamanan ekonomi dapat bekerja sebagai buffer apabila terjadi ketidakamanan sosial dan politik. Ketidaktenteraman sosial dan politik membahayakan kehidupan sosial dan proses pemerintahan. Para pelaku kerusuhan dan demonstrasi sebagian besar adalah para pengangguran yang secara ekonomi menderita, jadi ketidakamanan psikologis dapat menyebabkan ketidakstabilan sosial dan politik nasional.

Keamanan kesehatan bertujuan untuk menjaga orang-orang agar tetap sehat untuk mendukung produktivitas ekonomi dan sosial nasional, yang dapat meningkatkan tabungan nasional. Tabungan dapat dipindahkan menjadi "disposable income", menciptakan konsumsi, memperluas pasar, dan menumbuhkan industri. Akhirnya, ia dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi nasional, kekayaan dan kemakmuran.

Singkat kata, keamanan sosial mempunyai beberapa dampak sosial dan ekonomi. Dampak tersebut selanjutnya akan menguntungkan individu dan nasional. Dengan demikian, keamanan sosial telah menjadi preferensi terbaik bagi kebijakan sosial.

Di beberapa negara, kebijakan sosial mendukung ketahanan nasional. Pada 1998, negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara dihantam krisis keuangan parah. Di Korea, Thailand, dan Indonesia, krisis keuangan telah berubah menjadi krisis ekonomi, sosial, dan krisis politik-yang disebut sebagai "krisis total", yang kemudian menyebabkan kekacauan politik. Indonesia adalah negara yang paling parah menderita, karena Indonesia meminta bantuan keuangan kepada *International Monetary Fund* (IMF) sedangkan tidak ada cadangan keuangan nasional. Lembaga internasional memberikan pinjaman dengan harga yang mampu melumpuhkan perekonomian nasional (Nugroho, 2007). Malaysia memiliki cadangan finansial non-anggaran di sejumlah industri keamanan sosial semuanya adalah GLCs yang efektif dimanfaatkan sebagai cadangan

keuangan nasional. Malaysia terselamatkan dari krisis karena Malaysia mempunyai lembaga keamanan sosial yang kuat (Brawley, 2005: 397-408).

BAB VIII

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM KEBIJAKAN SOSIAL

A. Permasalahan yang Dihadapi

Bangsa Indonesia seharusnya memahami bahwa sesungguhnya Pancasila dan UUD NRI 1945 menganut paham atau doktrin kesejahteraan konsentrasi telah mengubah mengembahkan kepada pengelolaan negara untuk mengemban negara dan bangsa Indonesia. Jelaskan paham kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. karena itu, peranan negara dalam doktrin negara kesejahteraan atau kemakmuran (*welfare state*) tersebut adalah sesuatu yang mutlak dilakukan. Dalam hal ini, peran negara adalah membangun sistem dan kemampuan yang dapat mewujudkan yang dapat mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan yang dirasakan oleh masyarakat

Bahkan dalam filsafat Pancasila sebagai dasar negara dan sebagai (*welfare state*) bangsa, terkandung nilai-nilai luhur dan makna yang dalam. Dimulai dengan sila pertama “Ketuhanan Yang Maha Esa” yang jadi dasar pertama, menyiratkan bahwasanya tujuan membangun bangsa dan negara dalam rangka menjalankan Tuhan Yang Maha Esa dan tidak keluar dari aturan serta perintahnya kemudian sila kedua “kemanusiaan yang adil dan beradab” mengandung Filsafah dan negara Indonesia harus membentuk manusia-manusia Indonesia yang luhur Budi pekertinya, berakhlak Luhur (Akhlakul Karimah) dan dalam sila yang tersirat makna mengandung tuntutan terhadap pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Sila ke tiga “persatuan Indonesia” sebagai dasar negara yang ketiga, mengandung makna kebersamaan, dalam mewujudkan tujuan-tujuan berbangsa dan bernegara, paham kesatuan dan persatuan Indonesia ini sekarang merupakan suatu yang mulai tidak populer dan sekarang tergerus oleh berbagai paham atau nilai dalam arus pemikiran global dan nilai yang lebih mendukung kan kepentingan diri masing-masing.

Sila keempat kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, mengandung makna kerakyatan atau kedaulatan rakyat. Dalam menjalankan paham kerakyatan atau kedaulatan ditangan rakyat ini dilakukan melalui sistem permusyawaratan atau perwakilan dalam nilai hikmat kebijaksanaan yang penuh hikmat kebijaksanaan harus menjadi ruh dalam menjalankan kedaulatan rakyat melalui sistem permusyawaratan atau perwakilan sila ke-5, gak ada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ini menyiratkan bahwa auranya adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia harus meresap dan menjadi acuan bagi seluruh sistem dan kehidupan ekonomi sosial dan politik melalui dari tingkat makro hingga mikro rumah dari yang besar sampai terkecil nasional hingga ke tataran keluarga dan bahkan orang-orang

Bilamana semua orang atau khususnya mereka yang diberi amanah untuk menjadi pemimpin di berbagai bidang menggunakan makna maknamaknamakna yang terkandung dalam Pancasila untuk menjalankan amanah tersebut, dan bilamana nilai-nilai Pancasila diterjemahkan lebih operasional menjadi tolok ukur dan patokan dalam menilai dan menjalankan pembangunan serta peningkatan Kesejahteraan Rakyat Apakah besar peluang bagi Indonesia menjadi bangsa dan negara yang maju, sejahterah, dihormati serta disegani oleh bangsa-bangsa maju lainnya.

Dewasa ini Pancasila tidak WhatsApp menjadi wayoflife bangsa dan masyarakat Indonesia mendengar kata Pancasila saja sebagian besar kalangan mereka masakan eh, bahkan cenderung sinis. Hal ini tidak mengherankan karena Pancasila dijadikan sebagai wayoflife bangsa, tapi hanya terhenti pada ucapan di berbagai kegiatan seremonial, label di berbagai kegiatan, atau pun hanya terbatas dalam wacana para pengamat. Pancasila dan undang-undang 1945 jarang digunakan sebagai pedoman operasional oleh semua pihak untuk melihat kembali sampai sejauh mana upaya penyelenggaraan bangsa dan

bernegara dijalankan dan telah sejauh mana penyimpangan yang mungkin terjadi terhadap arah dan rel Pancasila dan UUD NRI 1945

Sementara yang dirasakan sekarang adalah kehidupan masyarakat seakan terpecah dalam berbagai regasi nilai-nilai. Masyarakat yang mampu sebagian besar terlelap dalam kekayaan untuk terus memimpin dunia bebas nilai sehingga semakin hari paham hedonisme yang memuja dan memberhalakan kenikmatan-kenikmatan duniawi semakin merajalela. Seagian lagi memimpikan adanya dunia yang di kendalikan boleh pasar bebas tanpa memikirkan adanya bahaya dari pasar yang bebas sebebasnya sehingga semakin banyak ketidakadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Masyarakat yang tidak dan kurang mampu sedang berjuang dengan susah payah untuk bertahan hidup dan beberapa di antaranya terjerumus dalam lingkungan setan antara pengangguran dan sebagai lagi Terperangkap Dalam paham kekurangan untuk mencapai segala sesuatu hal ini yang dirasakan adalah semakin jauh dari upaya mewujudkan keadilan sosial seluruh rakyat Indonesia. Bila bangsa dan negara ingin selamat, tidak gempa oleh berbagai krisis mopo y multidimensi dan bencana atau konflik berkepanjangan, ada jalan lain untuk kembali ke "khittah" negara. Sila oflife bagi kita dan Jangan bersikap sinis terhadapnya.

Tekad dan tujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia semestinya menjadi bagi semua pihak dalam menyelenggarakan nya hanya untuk menjalankan kehidupan ekonomi sosial dan politik. Fokus upaya bangsa dewasa ini harus kembali diarahkan ke arah fokus mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia termasuk melakukan pembenahan-pembenahan, penataan penataan kembali terhadap kebijakan, sistem dan perangkat yang mungkin tidak sesuai dengan cita-cita bangsa tersebut atau yang menimbulkan ketidakadilan sosial. Disadari bahwa hal ini tidak semudah melakukan kondisi dan situasi di mana globalisasi menggerus nilai-nilai yang telah dibangun oleh para pendiri

bangsa dan yang dalam Pancasila dan UUD NRI 1945 namun bangsa Indonesia tidak punya pilihan lain selain kembali ke Real yang diamanahkan dalam UUD NRI 1945. Untuk mewujudkan Keadilan sosial tersebut, diperlukan penyesuaian “Mendes” pembangunan dan penyelenggaraan berbangsa dan bernegara di semua pihak untuk kembali kepada amanah konstitusi.

B. Ketimpangan Ekonomi dan Keadilan Sosial Bagi Segenap Bangsa Indonesia

Fakta yang memperlihatkan bahwa kesengajaan sosial di Indonesia semakin melebar tidak dapat dipungkiri oleh semua pihak. Berbagai kebijakan dan program yang telah dijalankan pemerintah memang mengarah ke perbaikan, namun rupanya belum cukup untuk mengimbangi dan bahkan meredam berbagai ketimpangan ekonomi serta sosial yang terjadi di masyarakat. Ketimpangan ekonomi yang dicirikan oleh timpangnya redistribusi aset ekonomi akan mendorong terjadinya berbagai ketidakadilan sosial. Ketidakadilan sosial dapat dilihat pula dari adanya perlakuan yang tidak adil (unequaltreatmen) antara yang kaya dan yang miskin sehingga menyebabkan yang lemah semakin terpinggirkan dan yang kuat semakin mendominasi dan menghisap sebagian besar sumber daya nasional.

Ketimpangan ekonomi terjadi dimana penguasaan aset ekonomi hanya berada di tangan segelintir orang ada sekitar 73 juta lebih pengusaha di Indonesia namun sekitar 95% terdiri pengusaha mikro kecil dan menengah dan hanya menguasai sekitar 20% perekonomian saja sedangkan sekitar 80% aset ekonomi dikuasai oleh segelintir orang atau sering dikenal dikuasai oleh 2000 pengusaha besar konglomerat saja. Beras sebagai komoditi strategis dibutuhkan oleh seluruh rakyat, Tata niaganya hanya ditentukan oleh 20 pedagang besar. Tidak mengherankan kebijakan perberasan nasional banyak dipengaruhi oleh kekuatan pasar yang dikendalikan oleh mereka. Kenyataan yang sama terjadi pada pelayanan kesehatan

dan pendidikan. Terdapat juragan yang semakin melebar bagi si miskin untuk mendapatkan akses ke pelayanan pendidikan dan kesehatan secara memadai bahkan ditengarai penyebab semakin lebarnya kesenjangan pelayanan pendidikan dan kesehatan adalah adanya penerapan desentralisasi dan otonomi daerah yang tidak berpihak pada masyarakat miskin (Menteri Kesehatan, 2007). Dengan semakin lebarnya ketimpangan ekonomi dan kesenjangan pelayanan sosial Maka jalan ke arah terwujudnya keadilan sosial sebagaimana yang dicita-citakan dalam UUD NRI 1945 masih panjang dan berliku-liku. Sementara itu kemiskinan dan pengangguran masih menunjukkan angka yang besar meskipun sebagai perbaikan sudah tampak.

Ada banyak pendapat yang dilontarkan oleh para pakar dan pengamat mengenai asal muasal dan sebab mengapa kemiskinan tak kunjung menurun dari tahun ke tahun pada setiap era pemerintahan di manapun, era pemerintahan, sebagai kebijakan dan program untuk penanggulangan kemiskinan selalu digulirkan. Beberapa pakar mempunyai pandangan yang berbeda-beda dalam melihat akar permasalahan kemiskinan dan pengangguran. Swasono (2005) melihat bahwa kemiskinan dan pengangguran adalah buah dari kesenjangan sosial yang diciptakan oleh sistem pembangunan ekonomi yang tunduk pada kekuatan pasar, cita-cita negara kemakmuran dan negara kesejahteraan. kemudian Senada dengan sebelumnya, pakar lain melihat bahwa masalah seperti lingkungan, meningkatnya kemiskinan, kesenjangan sosial, meroketnya pengangguran, merebaknya pelanggaran asasi manusia (HAM) serta berbagai masalah degradasi moral lainnya ditengarai sebagai dampak langsung maupun tidak langsung dari beroperasinya sistem ekonomi kapitalis (Soeharto, 2005).

Dimensi ketidakadilan sosial dicerminkan pula dalam kesenjangan antar wilayah di Indonesia. Tidak disangkal lagi bahwa kesenjangan antar wilayah masih lebar baik antara perkotaan maupun pedesaan, Sebagian besar kawasan di barat Indonesia dan sebagian besar kawasan Timur Indonesia. pada

tahun 2005, masih ada 199 Kabupaten Tertinggal yang terdiri dari 123 Kabupaten berada di kawasan Timur Indonesia, 58 kabupaten di Sumatera dan 18 Kabupaten berada di Jawa dan Bali. Kesenjangan antar wilayah ini merupakan tantangan bagi otonomi daerah dan desentralisasi, pada pemerintah daerah yang bersangkutan harus mempunyai agenda yang berpihak pada perwujudan Kesejahteraan Rakyat akan tetapi harus didukung oleh kebijakan nasional yang lebih jelas, terarah dan mencerminkan keadilan dalam pembagian sumber-sumber pendanaan Pembangunan Daerah yang tertinggal

C. Membangun Negara Kesejahteraan di Indonesia

Paham atau doktrin Kesejahteraan Sosial (*sosial welfare*) telah menjadi landasan dibentuk dan dibangunnya bangsa serta negara Indonesia. hal ini telah dinyatakan secara jelas dalam UUD NRI 1945 terutama pada Pasal 27, 33 dan 34 UUD NRI 1945. Kesejahteraan Sosial harus menjadi muara dari seluruh kebijakan pembangunan ekonomi sosial dan politik yang dijalankan di Indonesia karena Bila ingin secara konsisten dan integritas menjalankan amanah UUD NRI 1945 tanpa kecuali. Dalam perjalanan sejarah, upaya untuk membangun negara kesejahteraan ini dicampuradukkan dengan berbagai kepentingan politis Penguasa dan atau mendapatkan tekanan yang kuat baik dari kalangan luar maupun dari kalangan yang menginginkan berkuasanya mekanisme pasar di Indonesia, sehingga upaya untuk mewujudkan Kesejahteraan Sosial bagi segenap rakyat Indonesia, sebagaimana yang diamanahkan dalam konstitusi, malah melahirkan sebagai kesenjangan dan ketidakadilan sosial.

Berbagai Kebijakan yang lebih operasional beserta instrumen kebijakannya berupa peraturan kelembagaan, mekanisme pendanaan dan pengangguran tidak konsisten atau dengan yang lain. Inkonsistensi yang terjadi antara amanah konstitusi dan kebijakan serta instrumen pelaksanaan kebijakan ini mencerminkan masih ada kecenderungan kuat kepentingan atau ego politik, sektoral dan kewilayahan dibandingkan

dengan tekad bangsa untuk mewujudkan aspek-aspek yang dikaitkan dengan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Fakta yang ada masih menunjukkan berbagai kesenjangan sosial yang melahirkan berbagai ketidakadilan sosial kemiskinan dan pengangguran yang menyebabkan masih jauh dari cita-cita kemerdekaan yang dengan susah payah diperjuangkan oleh para pendiri bangsa.

Memang telah banyak kemajuan yang dicapai dalam kehidupan bernegara dan berpolitik, dan pertumbuhan ekonomi yang mulai memperlihatkan perbaikan. Namun, tidak boleh menutup kenyataan yang mencerminkan masih lebarnya kesenjangan sosial di dalam masyarakat serta masih maraknya ketidakadilan sosial yang ada di negara ini. Semua bertanggung jawab dan mengatasi ketidakadilan sosial yang terjadi sekarang ini. Upaya mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia bukan sekedar upaya “timbang sulam” dengan sebagai kebijakan, rencana, Program yang bernuansa Kesejahteraan Sosial.

Upaya yang tulus untuk kembali mewujudkan amanah konstitusi sangat memerlukan keluasan wawasan kenegarawanan dari para pemimpinnya diberbagai tingkatan, untuk mengorbankan atau tidak mendahulukan kepentingan pribadi atau kelompoknya, didorong oleh kekuatan tekad untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia “*at all costs*”, didasari oleh ketangguhan untuk menghadapi berbagai ancaman dan tekanan dari semua pihak manapun yang memang menginginkan Indonesia tetap menjadi negara dan bangsa yang lemah sehingga bagi mereka akan lebih mudah menghisap seluruh sumber daya nasional untuk kepentingan mereka.

Untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial semua pihak merasa bahwa bangunan kehidupan sosial di negara ini memerlukan suatu perubahan mendasar yang membutuhkan suatu reforma kebijakan sosial menyeluruh. Semua reformasi kebijakan sosial akan menjadi sangat relevan bila tekanan Global untuk tunduk pada kekuatan serta

mekanisme pasar semakin kuat titik kita telah mengetahui dengan baik bahwa tidak pernah ada keadilan sosial bila semua hal diserahkan pada mekanisme dan kekuatan pasar.

Kembali ke arah untuk membangun manusia Indonesia dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia harus menjadi acuan dalam menjalankan berbagai penataan kembali kebijakan pembangunan, termasuk pembenahan perangkat hukum kelembagaan, Dan penyiapan SDM yang sesuai dengan yang dicita-citakan dalam konstitusi titik tidak akan ada momen atau kesempatan yang baik masa sekarang ini dalam sejarah perjuangan dan pembangunan Indonesia yang dapat digunakan untuk menjalankan upaya pembenahan kearah perwujudan amanah kesejahteraan sosial yang sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Momentum yang kita hadapi sekarang adalah moment yang paling tepat, momen yang menentukan (*decisivemoment*). Persoalannya adalah Apakah kita sebagai bangsa mempunyai tekad yang kuat dan ketangguhan untuk menentukan dan memanfaatkan momentum ini sebaik-baiknya dan tidak gentar untuk menghadapi ketidakpopuleran dari segala kalangan masyarakat dan bahkan "ancaman" dari pihak-pihak yang mencerminkan kekuatan Donald yang memang tidak menghendaki bangsa dan negara Indonesia menjadi bangsa dan negara yang besar dan kuat ?rataan dan pembenahan yang dijalankan bukan sekadar "tambal sulam" dan polesan polesan, tetapi harus menyeluruh terhadap struktur pembangunan sosial ekonomi bilamana kita ingin kembali pada tujuan semula yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

D. Mendorong Reformasi Kebijakan Sosial yang Desentralistis dan Pemberdayaan Masyarakat

Saatnya sekarang bangsa Indonesia memerlukan suatu kebijakan sosial baru (*a new socialpolicy*) sesungguhnya harus menjadi bagian integral dan gerakan kearah konsensus sosial baru atau "*new Deal*" yang sering kali dicanangkan oleh pemerintah diberbagai kesempatan. Kebijakan sosial baru ini

harus menjadi agenda bangsa Indonesia yang pada dasarnya merupakan upaya pembenahan serta penguatan seluruh pranata ekonomi, sosial politik yang dan diarahkan secara baik dan jelas untuk mewujudkan Kesejahteraan Sosial bagi segenap bangsa Indonesia sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Sudah barang tentu, kebijakan sosial baru ini perlu mempertimbangkan sebagai faktor dalam konteks kekinian namun tidak mengorbankan prinsip-prinsip dasar dan ideologis yang telah diamanatkan dalam UUD NRI 1945.

Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tidak akan terwujud bilamana diserahkan pada mekanisme pasar semata. Sosial harus diciptakan atau dimusnahkan secara bersama. Tidak mungkin pula terwujud keadilan sosial yang berkelanjutan Bila Masih Ada kelompok yang lemah semakin lemah Dan yang kuat semakin kuat tanpa menyebarkan manfaat bagi yang lemah. Karena itu, perwujudan keadilan sosial harus mencerminkan pula penguatan bagi yang lemah agar mereka mampu memperoleh porsi dan peluang yang lebih besar dalam redistribusi sumber daya nasional dan sementara itu, harus didorong untuk memperhatikan yang lemah agar menjadi kuat menjadi Mitra bagi yang kuat fondasi yang lebih kuat secara bersama. Terjadi kesenjangan ekonomi dan sosial yang lebar antara yang kuat dan yang lemah, maka sulit kiranya mewujudkan keadilan ekonomi dan sosial yang dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Karena itu, kebijakan sosial baru yang lebih menitik beratkan pada tujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia harus mempunyai dimensi pemberdayaan masyarakat. Upaya pemberdayaan masyarakat difokuskan pada arah untuk menyiapkan tingkat Anya dan kemandirian masyarakat. Sosial yang baru harus mampu memprioritaskan pemerintah dan dukungan terhadap kelompok masyarakat termiskin dan yang miskin (*The Poorest Among The Poor*), yang terpinggirkan dari yang pinggir, yang paling tertindas dan tertindas atau yang merampas hak-hak dasarnya, menderita dan yang menderita, yang paling lemah

dari kaum yang lemah tanpa daya, dan yang paling Tertinggal dari Yang Tertinggal. Ini dimensi keadilan memperhatikan kelompok masyarakat yang paling “dirugikan”. Juga harus mampu mengangkat harkat masyarakat yang termiskin dari yang miskin dan berbagai dimensinya sehingga kesenjangan ekonomi dan sosial antara yang kuat dan yang lemah akan semakin menyempit dan selanjutnya akan mendorong kesejahteraan yang membuahkan kemitraan yang paling menguatkan diantaranya .

Dalam kaitan dengan desentralisasi, tidak akan efektif bila tidak bermuara pada kebaikan pelayanan masyarakat dan peningkatan keberadaannya serta kemandirian masyarakat baik secara ekonomi maupun sosial (Sujana Royat, 2005). Keberhasilan desentralisasi dan otonomi daerah bukan terletak pada miskin besarnya kekuatan kekuasaan dan anggaran yang dialokasikan ke pemerintah daerah tetapi pada semakin baik dan efisiennya pelayanan publik kepada masyarakat, semakin baiknya Kondisi kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat Kinan dan pengangguran, semakin terbukanya akses masyarakat terhadap sumber-sumber daya daerah dan nasional (sumber daya kapital, dan ilmu pengetahuan dan teknologi) dan semakin meningkatnya berdayaan dan kemandirian masyarakat untuk menentukan dan menjalankan peri kehidupan sosial ekonominya. Lain, desentralisasi dan otonomi daerah dengan pemberdayaan masyarakat harus saling mengisi. Yang merupakan pilar-pilar dalam kesatuan bagaikan dua sisi mata uang yang sama untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi rakyat.

Dengan demikian, kebijakan sosial yang diinginkan juga harus mempunyai dimensi desentralisasi dan otonomi daerah di samping dimensi atau mengandung ruh pemberdayaan masyarakat (*people empowerment*). Otonomi daerah dan desentralisasi bukan tujuan, saran untuk mencapai tujuan perwujudan Kesejahteraan Sosial dan mencapai tingkat keberdayaan serta kemandirian masyarakat dalam mewujudkan upaya peningkatan kesejahteraan yang diinginkan oleh

masyarakat. Karena itu, sosial yang diinginkan harus menitikberatkan pada upaya membangun daerah agar mampu menjalankan upaya-upaya bagi terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat. Kedua prinsip dasar tersebut yaitu, pemberdayaan masyarakat (yang juga mencerminkan partisipasi dari seluruh kelompok) dan desentralistis, menjadi landasan bagi tersusunya kebijakan sosial yang diinginkan yang lebih mampu menjawab tantangan ketidakadilan ekonomi dan sosial yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dewasa ini.

Bagaimana Menyusun kebijakan sosial baru acuan bagi semua pihak dalam mewujudkan Kesejahteraan Sosial di idam-idamkan oleh seluruh rakyat Indonesia? langkah pertama adalah menanggulangi kemiskinan secara konsisten dan menyeluruh. Kemiskinan yang melanda bangsa Indonesia dalam berbagai dimensi nya merupakan ibu atau "induk" dari seluruh persoalan yang dihadapi oleh bangsa ini. Tekad dan kemauan kuat dari semua pihak untuk bersatu dan bersama-sama menanggulangi dan menghapus kemiskinan, menyatupadukan segenap potensi dan daya yang dimiliki dan fokus pada upaya bersama menjalankan penanggulangan kemiskinan dalam berbagai dimensinya sebagai langkah awal dalam mewujudkan Kesejahteraan Sosial.

Terdapat beberapa langkah untuk Menyusun kebijakan sosial baru seperti yang diharapkan sebagaimana uraian diatas.

Pertama, kebijakan sosial baru ini harus, dan tidak dapat ditawar-tawar lagi, menjadi amanat Pancasila dan UUD NRI 1945, adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Makna keadilan sosial bagi seluruh rakyat harus menjadi nafas atau ruh dari setiap langkah dan kebijakan yang diambil. Kebijakan sosial baru merupakan firmasi tekad kita semua untuk kembali ke khittah bangsa, kembali ke wayoflife bangsa Indonesia. Makna keadilan sosial bagi segenap rakyat Indonesia ini harus mencakup perhatian dan kepedulian yang besar pada yang lemah, yang terampas hak-hak dasarnya, yang termiskin, yang terpinggirkan, dan yang tidak mempunyai kemampuan untuk menjalankan kehidupannya dengan baik

keadilan sosial yang akan diwujudkan juga harus mengandung makna untuk memberikan peluang atau akses bagi masyarakat yang lemah terhadap sumber daya sehingga terwujud redistribusi aset yang lebih adil bagi keseluruhan masyarakat. dan selanjutnya, langkah-langkah mewujudkan keadilan sosial ini harus mampu merajut kerjasama dan kemitraan, makan dan kegotongroyongan antar kelompok di masyarakat.

Kedua, kebijakan sosial baru harus berbasis desentralisasi. Sosial budaya dalam masyarakat Indonesia menuntut adanya perlakuan yang sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat di samping adanya nilai-nilai dasar kebangsaan yang harus di perhatikan di setiap kalangan masyarakat. Pemerintah daerah harus menjadi ujung tombak perbaikan pelayanan bagi masyarakat. Oleh karena itu, daerah harus secara baik mengemban amanah untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat titik untuk itu, perlu dilengkapi dengan instrumen-instrumen regulasi, kelembagaan, sistem informasi dan kualitas SDM dan memberikan pelayanan yang memadai kepada masyarakat tersebut. Harus memfokuskan upayanya untuk meningkatkan kualitas pemerintah daerah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Ketika, kebijakan sosial baru ini juga harus mengandung nuansa pemberdayaan masyarakat titik telah dijelaskan bahwa keadilan sosial tidak akan pernah terwujud bilamana masyarakat masih tetap dalam posisi tawar yang lemah yang berhadapan dengan kelompok yang lebih kuat, berpengaruh dan berkuasa. karena itu, kebijakan sosial yang baru harus menempatkan prioritas yang tinggi dalam upayanya untuk memberdayakan dan memampukan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat harus mampu membentuk masyarakat menjadi modal sosial yang kuat dalam ikatan kepercayaan yang kuat pula (Puttnam, *et.al.*, 2003). Pemberdayaan masyarakat mencakup upaya-upaya untuk mengembangkan daya dan potensi yang dimiliki oleh masyarakat melindungi kelompok masyarakat yang lemah

menguatkan kelembagaan keuangan dan membangun yang dikelola oleh masyarakat dan meningkatkan derajat kemandirian di masyarakat. masyarakat dipandang sudah berdaya dan mencapai tingkat kemandiriannya bilamana masyarakat tersebut telah mampu dalam memanfaatkan akses pada sumber daya kapital atau pada lembaga lembaga keuangan formal.

Keempat kebijakan sosial secara tegas harus memberikan perhatian dan prioritas yang memadai dalam meningkatkan belanja (*social spending*) terutama untuk meningkatkan pelayanan kesehatan dan kesehatan reproduksi, pendidikan, peningkatan gizi, jaminan sosial, perlindungan tenaga kerja pemberdayaan perempuan, peningkatan kesejahteraan ibu dan anak, aspek-aspek yang mampu meningkatkan kualitas kehidupan sosial dan memperkecil berbagai kesenjangan sosial antar wilayah maupun antar kelompok di Indonesia. Laporan pembangunan manusia Indonesia tahun 2004 menyebutkan bahwa Indonesia harus meningkatkan pembelanjaan sosial dari sekitar 3,8% dari PDB menjadi sekitar 5% dari PDB untuk menjamin kecukupan pendanaan serta pengangguran bagi terwujudnya peningkatan pembangunan manusia yang signifikan (LPMI, 2004). selain pendanaan pembelanjaan sosial yang meningkat, penyaluran pendanaan pembelanjaan sosial perlu dibenahi dengan baik.

Kelima, upaya Menyusun kebijakan sosial baru yang diinginkan oleh semua pihak akan dapat direalisasikan bilamana didukung oleh semua pemangku kepentingan, baik dari kalangan legislatif eksekutif, yudikatif, dunia usaha organisasi masyarakat madani, kelompok keagamaan, kelompok intelektual dan juga kelompok-kelompok masyarakat luas sendiri termasuk kelompok masyarakat adat dan sebagainya., harus dibangun tekad dan "*commitment*" bersama. Syarat agar kebijakan sosial yang diinginkan dapat diselenggarakan terbentuknya tekad yang kuat dari semua pihak untuk mewujudkan kebijakan sosial yang demikian dibarengi dengan semangat kebersamaan, Tersedianya konsep atau "*content*" kebijakan yang jelas (*clear Policy*), dukungan

politik yang kuat, dukungan dari masyarakat yang kuat serta mekanisme penyelenggaraan yang transparan dan partisipatif yang mengacu pada prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Sebelum mewujudkan ini semua, maka "*mindset*" semua pihak harus "*disetel*" dulu agar tetap dan "*pas*" sehingga dialog dan komunikasi yang terjadi dalam mendesain dan melaksanakan kebijakan sosial yang diinginkan tersebut akan "*menyambung*". Hal ini akan lebih mudah bilamana masing-masing pihak menanggalkan dahulu ego dan kepentingannya dan lebih memfokuskan untuk mendahulukan kepentingan bangsa dan negara dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana yang dicitakan dalam UUD NRI 1945.

Kini saatnya bangsa Indonesia menilai dan mengkaji bersama Apakah upaya-upaya penyelenggaraan kehidupan dan pembangunan bangsa serta negara ini telah berjalan pada Rel yang sesuai dengan cita-cita yang terkandung dalam Pancasila dan UUD NRI 1945 atau malah sudah menjauh dari cita-cita tersebut. hal tersebut, kita harus kembali pada nilai-nilai dan arahan yang ada dalam amanat konstitusi. amanat konstitusi adalah sangat jelas agar arah yang dituju adalah pada arah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. dan perangkat perangkat yang digunakan dalam penyelenggaraan negara apakah mendukung upaya perwujudan itu ataukah malah melemahkan upaya tersebut.

Dengan melihat berbagai indikasi dan fakta yang terjadi dewasa ini, kita telah berada pada "*zona kuning*" untuk berhati-hati dikarenakan ketimpangan ekonomi, kesenjangan dan ketidakadilan sosial semakin merebak dan memberikan dampak yang dapat membawa kehancuran bangsa dan negara. Semestinya semua pihak terutama para pemimpin ini di berbagai kalangan dan tingkatan harus waspada dan secara bijaksana untuk mengupayakan seluruh penyelenggaraan kehidupan dan pembangunan ekonomi, sosial dan politik untuk kembali pada nilai-nilai yang telah diamanatkan dalam konstitusi.

Dalam konstitusi kita, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan yang sesuatu hal yang harus diwujudkan titik dewasa ini Ancaman bagi keadilan sosial tersebut semakin besar sehingga memerlukan pembenahan secara fundamental titik untuk itu diperlukan suatu reforma kebijakan sosial yang baru untuk lebih tepat dan sesuai dengan tuntutan masyarakat secara keseluruhan dan lebih mencerminkan upaya-upaya untuk mewujudkan tujuan keadilan sosial tersebut. kebijakan sosial yang diinginkan adalah kebijakan sosial yang dilandaskan atau prinsip-prinsip desentralistis dan lebih memberdayakan serta memampukan masyarakat. Untuk itu diperlukan komitmen dan tekad yang kuat dari semua pihak untuk mewujudkan itu yang dilandasi semangat kebersamaan dan kemitraan. hal ini akan terwujud bila mana semua pihak mampu menanggalkan ego dan kepentingan masing-masing dan terfokus pada upaya upaya penataan kembali atau pembenahan sistem secara fundamental dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana yang dicita-citakan dalam amanat UUD NRI 1945.

E. Penanggulangan Kemiskinan melalui Partisipasi Masyarakat Berbasis Lokal Genius di Provinsi Bali

Penanggulangan kemiskinan yang terintegrasi dan memanfaatkan keunggulan lokal atau lokal genius adalah salah satu solusi yang dapat diberikan dalam penanggulangan kemiskinan. Konsepnya adalah membangun desa secara terintegrasi. Tanggung jawab dalam pengentasan kemiskinan, terletak pada masyarakat dengan memanfaatkan keunggulan lokal yang ada di daerahnya masing-masing. Melalui cara ini, peran pemerintah lebih pada fasilitator. Ekonomi kerakyatan adalah system ekonomi yang mengikut sertakan seluruh lapisan masyarakat dalam proses pembangunan. Sistem ekonomi kerakyatan sesuai dengan UUD NRI 1945 adalah sistem ekonomi yang demokratis. Artinya tujuan pencapaian kesejahteraan dalam masyarakat dilakukan dengan cara yang demokratis.

Beberapa prinsip dalam ekonomi kerakyatan adalah (1) strategi pembangunan yang memihak rakyat; (2) prinsip pedoman pembangunan atas dasar musyawarah mufakat; (3) prinsip keterpaduan mekanisme pembangunan antara kepentingan masyarakat lokal dan kepentingan nasional; (4) prinsip koordinasi secara lintas sektor dan lintas daerah; (5) prinsip pelestarian pembangunan yang diselenggarakan melalui proses pembiayaan pembangunan, pemantauan, dan evaluasi yang dilaksanakan oleh rakyat.

Tujuan pengembangan ekonomi rakyat adalah kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan rakyat dapat terwujud apabila pembangunan mengarah ke perubahan struktur masyarakat. Perubahan diawali dari proses peningkatan produksi dan distribusi yang selanjutnya dapat membuka kesempatan kerja.

Kesempatan kerja dapat menciptakan peningkatan pendapatan dan tabungan yang selanjutnya dapat digunakan untuk pemupukan modal bagi perubahan teknologi. Perubahan teknologi ini pada gilirannya kembali akan menciptakan kesempatan kerja yang lebih luas. Perubahan struktural ini mensyaratkan langkah-langkah dasar yang meliputi pengalokasian sumberdaya, penguatan kelembagaan, penguasaan teknologi, pemberdayaan sumber daya manusia.

Dalam rangka perubahan struktural, beberapa langkah strategis yang perlu diambil adalah (1) akses lebih luas kepada aset produksi khususnya akses pada dana; (2) perkuatan posisi transaksi dan kemitraan usaha dengan menekankan pentingnya kebersamaan dan kesatuan; (3) peningkatan pelayanan pendidikan dan kesehatan (termasuk peningkatan gizi) dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia menuju peningkatan produktivitas; (4) kebijakan pengembangan industri harus mengarah pada penguatan industri rakyat yang terkait dengan industri besar. Industri-industri kecil dan menengah yang kuat akan dapat menjadi tulang punggung perekonomian. Proses dimulai dari daerah pedesaan dengan memanfaatkan potensi setempat; (5) mendorong tumbuhnya

tenaga kerja mandiri sebagai cikal bakal munculnya wirausaha kecil dan menengah yang kuat; (6) pemerataan pembangunan antar daerah.

Model pembangunan ekonomi rakyat adalah model pembangunan partisipatif. Prinsip pembangunan partisipatif adalah sebagai berikut:

1. Visi, misi, strategi dan aksi pembangunan untuk rakyat
2. Sasaran pembangunan sesuai kebutuhan dan potensi masyarakat
3. Mekanisme perencanaan merupakan perpaduan perencanaan aliran bawah (*bottom-up*) dan aliran atas (*top-down*)
4. Tim Pembina pembangunan sebagai koordinator menggerakkan pembangunan lintas sektor dan lintas daerah serta pengendalian proses pembangunan
5. Instrumen pembangunan sebagai wahana pemihakan kepada rakyat melalui sumber pembiayaan yang jelas, APBN, APBD Provinsi, APBD, Investasi Swasta, dan Swadaya Masyarakat.

Pemberdayaan ekonomi rakyat dalam kerangka pengentasan kemiskinan sangatlah penting untuk mengetahui potensi ekonomi lokal dari berbagai sektor, selain juga perlunya mengetahui potensi sumberdaya manusianya. Potensi ekonomi lokal meliputi usaha menengah mikro dan usaha kecil.

Secara kelembagaan, pengembangan ekonomi rakyat dapat dilakukan dengan mengambil kewilayah seperti di Bali bisa desa atau banjar adat. Untuk lingkup yang lebih luas dapat dikembangkan menjadi sentra ekonomi rakyat tingkat kecamatan. Pentingnya menggunakan pendekatan *kewilayahan* desa adat disebabkan, desa adat telah memiliki pranata sosial yang relatif lengkap. Di wilayah desa adat telah terdapat Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dan Koperasi yang dapat mewakili pranata di bidang keuangan dan pembiayaan; Pasar Tradisional Desa (dari aspek pemasaran), Koperasi Unit Desa (KUD) untuk pemasaran dan penyediaan input yang lebih

modern; Organisasi Subak sebagai sebagai *entry point* pengembangan produk pertanian (dari aspek produksi khususnya pertanian). Sentra-sentra industri kerajinan (dari aspek produksi industri kerajinan), Sentra-sentra Industri pengolahan (aspek produksi dari industri pengalihan). Dari sisi kelembagaan, revitalisasi pengembangan sistem ekonomi rakyat dapat dilakukan melalui pemberdayaan berbagai pranata sosial yang telah ada tersebut dan mengatur mekanisme kerjanya sesuai prinsip pengembangan ekonomi rakyat. Keterkaitan antara aspek kelembagaan (lembaga pembiayaan) sebagai subsistem ekonomi desa dengan subsistem ekonomi desa lainnya lainnya, seperti UMKM, kelompok ternak dan lainnya.

Demokrasi dalam ekonomi pedesaan terkait dengan pengadaan input, proses produksi, *output* yang dihasilkan serta bagaimana pembiayaannya dapat diputuskan melalui *sangkep*. Sebagai bagian atau subsistem dari ekonomi kerakyatan lembaga keuangan (LPD, KUD atau lembaga keuangan lainnya) dapat menyediakan berbagai fasilitas pembiayaan, pengembangan output dapat dilakukan melalui sentra-sentra produksi. Pasar Tradisional Desa Adat, KUD dan juga pasar modern sebagai sub sistem pemasaran dapat memfasilitasi kebutuhan pasar dari produk yang dihasilkan. Sebagai keseluruhan, semua subsistem ini bekerja sedemikian rupa sehingga ada keseimbangan dan kesinambungan. Tidak satupun dari pranata sosial ini yang tidak berfungsi untuk menghindarkan kepincangan dalam bekerjanya sistem ekonomi kerakyatan.

Institusi terkait dapat berperan mulai dari input, proses, output maupun pasar melalui Tim yang terkoordinatif. Tim pembina hanyalah sifatnya memberikan pembinaan dan fasilitasi apabila diperlukan dan memastikan semua subsistem dapat bekerja seperti yang diharapkan melalui aktivitas monitoring dan evakuasi. Bantuan pembiayaan dapat disalurkan melalui lembaga yang sudah ada. Dengan cara ini diharapkan dapat mengeliminir kekuatan ekonomi luar yang dapat mengikis kekuatan ekonomi lokal, tetapi sebaliknya secara

bertahap dapat merubah struktur ekonomi dari tradisional ke modern, dari ketergantungan ke kemandirian, dari lemah menjadi kuat sehingga dapat menjadi tulang punggung ekonomi.

Dalam kerangka pengentasan kemiskinan, harus diasumsikan bahwa ekonomi rakyat sebenarnya sudah ada, tinggal dibangkitkan sehingga dapat bekerja sebagai satu sistem, di mana didalamnya bekerja berbagai sub sistem dalam sistem ekonomi kerakyatan. Sub-sub sistem tersebut meliputi: keuangan, sistem distribusi (pasar), sistem produksi, Tim Pembina bertugas untuk menggerakkan sub-sub sistem tersebut sebagai satu kesatuan fungsional sesuai prinsip-prinsip ekonomi kerakyatan.

Peluang besar dimiliki oleh Lembaga Perekreditan Desa (LPD) dalam penanggulangan kemiskinan. LPD milik *Desa Pakraman* yang melingkupi hampir seluruh *Desa Pakraman* di Bali, selain memiliki fungsi ekonomi (mencari untung) juga memiliki fungsi sosial. Melihat fenomena yang dihadapi LPD saat ini yaitu kelebihan kapasitas, maka pengembangan fungsi sosial dapat menjadi pilihan strategis sekaligus mengembangkan ekonomi produktif untuk peningkatan penyerapan dana oleh masyarakat.

Peran sosial dibangun dengan mengambil komitmen masyarakat melalui sangkep. *Krama Desa* yang kurang mampu diprioritaskan memperoleh bantuan dan murah yang dapat disalurkan dengan bunga 5-10 persen setahun khususnya terhadap rumah tangga miskin yang memiliki potensi untuk mengembangkan usaha. Terhadap rumah tangga miskin yang rentan atau secara fisik kesulitan melakukan aktivitas produktif, *Krama Desa* dapat meningkatkan komitmennya dengan mengambil sebagian keuntungan LPD untuk membantu mereka. Melalui pola ini pengentasan kemiskinan akan terbangun melalui komitmen masyarakat. Bagi masyarakat miskin yang potensi dikembangkan akan muncul rasa “jengah” untuk maju, membangun harkat dan martabat.

Model pemberdayaan dengan mengedepankan partisipasi masyarakat khususnya di daerah perkotaan harus dilakukan secara terintegrasi dan koordinatif. Model tersebut telah dikembangkan di beberapa kota di Indonesia melalui program P2KP. Hasil penelitian mengenai dampak program ini di Provinsi Bali dikatakan cukup berhasil, walaupun diperlukan pembenahan khususnya terkait kelembagaan (Faturochman, 2017: 38). Di Bali pengembangan partisipasi masyarakat dalam pengentasan kemiskinan dapat dilakukan melalui pengembangan ekonomi rakyat dengan menempatkan desa (*pakraman*) sebagai pusat pengembangan partisipasi masyarakat. LPD (Lembaga Perkreditan Desa) yang ada di masing-masing *Desa Pakraman* memiliki peran penting dalam mengembangkan fungsi sosial LPD. Penguatan komitmen terhadap kerama miskin aka sekaligus membangun demokrasi ekonomi dan pembelajaran untuk masyarakat secara keseluruhan, tidak saja untuk masyarakat miskin. Penguatan komitmen ini, sekaligus juga memperkuat komitmen kerama terhadap desa adat dan kelembagaan LPD.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas dapat disimpulkan penanggulangan kemiskinan melalui partisipasi masyarakat berbasis lokal genius di Provinsi Bali seperti Lembaga Perkreditan Desa (LPD) milik *Desa Pakraman* memiliki peran sangat strategis dalam penanggulangan kemiskinan melalui peningkatan fungsi sosialnya. Peningkatan fungsi sosial ini tidak saja dapat menguatkan tujuan LPD yaitu peningkatan kesejahteraan anggota, tetapi juga meningkatkan komitmen dan kebersamaan para anggota terhadap LPD dan antar anggota (sesama). *Sangkep Krama Adat* dalam memutuskan peningkatan peran sosial terhadap anggota yang kurang mampu juga berarti mengembangkan demokrasi ekonomi. Pola ini membutuhkan komitmen tinggi pengurus LPD dan juga *Bendesa Desa Pakraman* yang selanjutnya memotivasi anggota akan pentingnya menumbuhkan kepedulian terhadap sesama

F. Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Bali melalui Pusat Kesejahteraan Sosial (Puskesmas)

Salah satu bentuk dari mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan dengan turut sertanya peran masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial melalui Pusat Kesejahteraan Sosial (Puskesmas) di desa/kelurahan. Puskesmas berkedudukan di desa atau kelurahan sebagai lini terdepan (*front line*) yang bergerak di bidang pelayanan sosial secara langsung, yaitu aksesibilitas layanan sosial, pelayanan sosial untuk rujukan, pelayanan sosial untuk advokasi, serta penyedia data dan informasi. Salah satu permasalahan kesejahteraan sosial di Provinsi Bali yang senantiasa menuntut keterlibatan pekerjaan sosial dalam penanganannya adalah masalah kemiskinan. Kemiskinan berbanding terbalik dengan kesejahteraan, sehingga tujuan dari program penanggulangan kemiskinan adalah kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan sosial didefinisikan dalam berbagai perspektif, yaitu (1) kesejahteraan sosial sebagai sebuah aktivitas atau sistem yang terorganisasi, (2) sebagai kondisi sejahtera; dan (3) sebagai disiplin ilmu (Suharto, 2005: 47; Adi, 2012: 53; Fahrudin, 2012: 32). Memperhatikan perspektif dalam mendefinisikan kesejahteraan sosial, maka kesejahteraan sosial yang digunakan, yaitu kesejahteraan sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Konsep kesejahteraan sosial yakni suatu keadaan yang lebih baik, kebahagiaan dan kemakmuran yang terdiri dari tiga elemen yang sangat penting yaitu:

"A condition of social welfare (or social well-being) is conceived of as comprising three elements. They are, first, the degree to which social problems are to managed. Second, the extent to which needs are met and finally, the degree to which opportunities for advancement a provided. These three elements apply to individuals, families, groups, communities and even whole societies (Midgley, 2015: 73)"

(Terjemahan bebas: Kondisi kesejahteraan sosial (atau kesejahteraan sosial) dipahami terdiri dari tiga elemen. Mereka adalah, pertama, sejauh mana masalah-masalah

sosial ditangani. Kedua, sejauh mana kebutuhan terpenuhi dan terakhir, sejauh mana peluang untuk maju disediakan. Ketiga elemen ini berlaku untuk individu, keluarga, kelompok, komunitas, dan bahkan seluruh masyarakat).

Dikemukakan oleh Midgley (2015: 76) bahwa 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 risiko-risiko utama yang mengancam kehidupannya. Mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai kemampuan orang secara individu, keluarga, kelompok dan masyarakat dan sistem sosial yaitu lembaga dan jaringan sosial dalam memenuhi/ merespon kebutuhan dasar, melaksanakan peranan sosial, serta menghadapi guncangan dan tekanan (*shocks and stresses*). Kebutuhan dasar berkaitan dengan pendapatan, pendidikan dan kesehatan. Peranan sosial dimaksud sesuai dengan status sosial, tugas-tugas dan tuntutan norma lingkungan sosialnya. Kemudian, guncangan dan tekanan terkait dengan masalah psikososial dan krisis ekonomi.

Berdasarkan konsep tersebut maka konotasi kesejahteraan sosial lebih luas, merujuk pada satu kondisi sosial dan bukan pada kegiatan amal yang dilakukan oleh kelompok-kelompok filantropi, dan juga bukan bantuan publik yang diberikan oleh pemerintah. Kesejahteraan sosial akan terjadi ketika keluarga, masyarakat semua mengalami kesejahteraan sosial. Sejalan dengan pendapat tersebut Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial sebagai berikut: *“Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”*.

Mengacu pada konsep tersebut, maka kesejahteraan merupakan suatu hal ideal yang ingin dicapai oleh setiap orang. Usaha untuk mencapai kesejahteraan tak dapat berjalan secara mulus, tetapi terdapat berbagai hambatan dan kendala. Demikian pula untuk mengukur sejauh mana tingkat kesejahteraan seseorang atau sekelompok orang agak sulit untuk menentukan indikatornya. Meskipun demikian pemerintah berusaha memberikan garis kebijakan sebagai kerangka acuan untuk mengetahui tingkat kesejahteraan seseorang. Sejalan dengan hal tersebut diatas, tujuan kesejahteraan sosial menurut Zastrow (2014: 62) adalah:

“The goal of social welfare is to fulfill the social, financial, health, and recreational requierements of all individuals in a society. Social welfare seeks to enhance the social functioning of all age groups, both rich and poor. When nother institutions in our society, such as the market economy and the family, fail at times to meet the basic needs of individuals or groups of people, then social services are needed and demanded (Zastrow, 2014: 62).
(Terjemahan bebas: Tujuan kesejahteraan sosial adalah untuk memenuhi kebutuhan sosial, keuangan, kesehatan, dan rekreasi semua individu dalam masyarakat. Kesejahteraan sosial berupaya untuk meningkatkan fungsi sosial semua kelompok umur, baik kaya maupun miskin. Ketika tidak ada lembaga lain dalam masyarakat kita, seperti ekonomi pasar dan keluarga, kadang gagal memenuhi kebutuhan dasar individu atau kelompok orang, maka layanan sosial dibutuhkan dan dituntut).

Jadi, kesejahteraan menurut Zastrow (2014: 64) adalah memenuhi kebutuhan sosial, finansial kesehatan dan rekreasional bagi individu dalam masyarakat. Haryanto dan Tomagola (2017: 47), menjelaskan bahwa setiap manusia memiliki kebutuhan dasar (*basic needs*), dan yang termasuk ke dalam jenis-jenis kebutuhan dasar, yaitu: pangan, sandang, papan dan kesehatan. Setiap manusia memiliki kebutuhan dasar (*basic needs*), dan yang termasuk ke dalam jenis-jenis kebutuhan dasar, yaitu: pangan, sandang, papan dan kesehatan. Kemudian, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin mendefinisikan kebutuhan dasar adalah

kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan dan/atau pelayanan sosial. Berdasarkan pengertian tersebut, kebutuhan material merupakan kebutuhan manusia yang berkaitan dengan aspek fisiologis.

Apabila manusia sudah mampu memenuhi kebutuhannya, maka akan dapat mencapai hidup layak. Menurut Payne (2015: 84), bahwa yang dimaksud dengan hidup layak, yaitu (1) *Economic wellbeing*: memiliki pendapatan cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar, (2) *Being Healthy*: fisik, mental sehat dan hidup sehat; dan (3) *Staying Safe*: hidup aman, dari bahaya dan eksploitasi dan mampu memelihara keamanan diri. Selain mampu hidup layak, manusia yang sudah mampu memenuhi kebutuhan akan mampu mengembangkan dirinya. Dikemukakan oleh Payne (2015: 87), bahwa yang dimaksud dengan mampu mengembangkan diri, yakni (1) *Enjoying and achieving*: hidup bahagia dan mengembangkan keterampilan-keterampilan yang berguna bagi kehidupannya; dan (2) *Making positive contribution*: kemampuan berpartisipasi dalam kegiatan kemasyarakatan dan kontribusi pada masyarakat. Selanjutnya, konsep keberfungsian sosial dikemukakan oleh Siporin (Fahrudin, 2012: 40) mendefinisikan keberfungsian sosial sebagai berikut: *Social functioning refers to the way individuals or collectivities (families, associations, communities and soon) behave in order to carry out their life task and meet their needs* (Terjemahan bebas: fungsi sosial mengacu pada cara individu atau kelompok (keluarga, asosiasi, komunitas dan segera) berperilaku untuk melaksanakan tugas hidup mereka dan memenuhi kebutuhan mereka).

Kesejahteraan sosial dan keberfungsian sosial dapat direalisasikan melalui usaha yang terencana, sistematis dan berkelanjutan serta melembaga dalam bentuk pelayanan sosial. Berbagai terminologi digunakan untuk menjelaskan usaha yang terencana tersebut. Pembangunan kesejahteraan sosial adalah usaha yang terencana dan melembaga yang meliputi berbagai bentuk intervensi sosial dan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, mencegah dan mengatasi masalah sosial,

serta memperkuat institusi-institusi sosial. Tujuan pembangunan kesejahteraan sosial adalah untuk meningkatkan kualitas hidup manusia secara menyeluruh yang mencakup (1) Peningkatan standar hidup, melalui seperangkat pelayanan sosial dan jaminan sosial segenap lapisan masyarakat, terutama kelompok-kelompok masyarakat yang kurang beruntung dan rentan yang sangat memerlukan perlindungan sosial; (2) Peningkatan keberdayaan melalui penetapan sistem dan kelembagaan ekonomi, sosial dan politik yang menjunjung harga diri dan martabat kemanusiaan; dan (3) Penyempurnaan kebebasan melalui perluasan aksesibilitas dan pilihan-pilihan kesempatan sesuai dengan aspirasi, kemampuan dan standar kemanusiaan.

Menggunakan terminologi usaha kesejahteraan sosial merupakan suatu program atau pun kegiatan yang didesain secara kongrit untuk menjawab masalah, kebutuhan masyarakat atau pun meningkatkan taraf hidup masyarakat, yang ditujukan pada individu, keluarga, kelompok-kelompok dalam komunitas, atau pun komunitas secara keseluruhan baik lokal, regional dan nasional (Adi, 2012: 24). Selanjutnya Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 menggunakan terminologi penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Menurut undang-undang tersebut, penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial. Dari pengertian tersebut diketahui unsur-unsur penyelenggaraan kesejahteraan sosial, yaitu (1) Sebagai upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan; (2) Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat sebagai pelaku; (3) Bentuk kegiatannya, yakni pelayanan sosial dan pemenuhan kebutuhan dasar; (4) Sasarannya setiap warga negara Indonesia; dan (5) Pendekatan yang digunakan meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Pada perkembangannya kesejahteraan bukan pada pemenuhan kebutuhan saja tetapi juga merupakan pemenuhan hak seorang warga negara. Menurut Ward dan Birgden (2017: 638) hak asasi manusia adalah *a claim right held by individuals in virtue of the fact that they are human beings. Human rights are not tied to a particular social class, professional group, cultural collective, racial group, gender, or any other exclusive category* (Terjemahan bebas: hak klaim yang dimiliki oleh individu berdasarkan fakta bahwa mereka adalah manusia. Hak asasi manusia tidak terikat pada kelas sosial tertentu, kelompok profesional, kolektif budaya, kelompok ras, jenis kelamin, atau kategori eksklusif lainnya). Secara ringkas Ward dan Birgden (2017: 639) menjelaskan bahwa ada dua nilai dalam hak asasi manusia yaitu kebebasan (*freedom*) dan kesejahteraan (*well being*). Tulisan ini akan melihat kemiskinan dari sudut pandang kesejahteraan. Selain dari definisi kesejahteraan menurut undang-undang, juga akan diperkuat dengan teori dan konsep menurut para ahli.

Adapun dimensi kesejahteraan menurut Noll, (2014: 48) antara lain (1) *Quality of life (objective living condition dan subjective well-being)*; (2) *Social cohesion (disparities, inequalities, social exclusion dan social ties/social capital)*; (3) *Sustainability (human capital dan natural capital)*; and (4) *Dimensions of social change (Sociodemographic and economic structure and values and attitudes)* (Terjemahan bebas: (1) Kualitas hidup (kondisi hidup objektif dan kesejahteraan subjektif); (2) Kohesi sosial (disparitas, ketidaksetaraan, eksklusi sosial dan ikatan sosial/modal sosial); (3) Keberlanjutan (modal manusia dan modal alam); dan (4) Dimensi perubahan sosial (sosiodemografi dan ekonomi struktur dan nilai-nilai dan sikap).

Memandang kemiskinan merupakan suatu fenomena utuh yang memerlukan pendekatan pada tingkat individual, kultural, dan struktural. Kemiskinan dapat menunjuk pada kondisi individu, kelompok maupun situasi kolektif masyarakat. Kemiskinan disebabkan oleh banyak faktor. Sulit ditemukan bahwa kemiskinan hanya disebabkan oleh faktor tunggal. Seseorang atau keluarga miskin bisa disebabkan oleh

beberapa faktor yang saling terkait satu sama lain, seperti mengalami kecacatan, memiliki pendidikan rendah, tidak memiliki modal atau keterampilan untuk berusaha, tidak tersedianya kesempatan kerja, terkena PHK, tidak adanya jaminan sosial (pension, kesehatan, kematian), atau hidup di lokasi terpencil dengan sumber daya alam dan infrastruktur yang terbatas (Aneta, 2012: 32). Masih diperlukan kebijakan yang komprehensif dan terusmenerus (konsisten) untuk memerangi kemiskinan dalam berbagai dimensi, termasuk dimensi kesehatan dengan kebijakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi orang miskin (Suryawati, 2015: 25).

Program-program untuk penanggulangan kemiskinan sudah banyak dilaksanakan di berbagai negara. Strategi pembangunan yang dikembangkan bangsa Indonesia selama ini adalah bertumpu pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi yang dianggap tinggi tersebut ternyata tidak diikuti dengan pemerataan distribusi pendapatan pada semua golongan masyarakat (Prawoto, 2018: 32). Penanggulangan kemiskinan perlu melibatkan masyarakat secara partisipatif. Melalui pola partisipatif lebih memungkinkan proses pembelajaran masyarakat, sekaligus proses perubahan perilaku untuk hidup yang lebih bermartabat. Pola ini juga memungkinkan pengentasan kemiskinan dapat dilakukan lebih mendasar, menguatkan komitmen kebersamaan diantara masyarakat bahwa penanggulangan kemiskinan bukanlah tanggung jawab pemerintah semata, tetapi justru menjadi tanggung jawab bersama (Yasa, 2018: 14).

Studi literatur dan observasi lapangan menunjukkan bahwa konsep kemiskinan memiliki banyak sisi, misalnya sisi ekonomi, sosial (kesehatan, pendidikan), kultural, kelembagaan dan politik. Sisi-sisi kemiskinan itu lahir dari penggalian mendalam faktor-faktor penyebab kemiskinan. Misalnya, aspek ekonomi dari sisi kemiskinan adalah kekurangan pangan yang berakibat kelaparan. Kekurangan pangan dapat terjadi karena produksi rendah, teknologi yang tidak berkembang dan pendapatan rumah tangga yang pas-pasan dan tidak menentu.

Oleh karena itu tidak ada satu definisi kemiskinan yang tunggal dan berlaku mutlak untuk semua orang di semua tempat. Konsekuensinya, memahami kemiskinan memerlukan berbagai perspektif sudut pandang (Pattinama, 2013: 64).

Pemberdayaan masyarakat tidak hanya merupakan tanggung jawab pemerintah semata dengan proyek atau program-program pemberdayaan masyarakat, tetapi juga hendaknya merupakan kolaborasi antara aktor-aktor yang ada dalam Negara itu sendiri yang dalam hal ini adalah Negara, swasta, dan masyarakat. Untuk itu diperlukan kolaborasi yang sinergis yang nantinya akan dapat terjalin pola kemitraan yang strategis guna memberdayakan masyarakat. Dalam hubungan kemitraan ini, antara ketiga aktor tadi mempunyai posisi tawar yang sama, sehingga pemerintah bukanlah sebagai aktor yang super power tetapi bagaimana membagi powernya sehingga aktor swasta dan masyarakat dapat mengambil posisi yang tepat dalam pembangunan nasional yang dilakukan. Pemberdayaan masyarakat dimaknai sebagai proses penyerahan kekuasaan dari pemerintah kepada pihak yang tidak berdaya (masyarakat miskin), supaya dapat memiliki kekuatan untuk membangun, serta meningkatkan daya masyarakat miskin sehingga memiliki kemampuan untuk membangun (Putra, 2017: 54).

Pendekatan pemberdayaan sudah familiar dan telah diterapkan dalam banyak kasus, namun pelaksanaan pendampingan pemberdayaan masih bersifat parsial dan tidak berkelanjutan. Dalam beberapa kasus, program kebijakan pengentasan kemiskinan masih bersifat menjalankan program rutin yang usianya sepanjang project itu dijalankan. Berbagai program yang telah ditetapkan cenderung tidak berkelanjutan secara sistematis dan kurang dievaluasi secara kontinyu. Evaluasi diperlukan untuk memastikan kemana kebijakan pengentasan kemiskinan akan lebih difokuskan (Fatony, 2017: 21).

Namun demikian, dalam setiap program penanggulangan kemiskinan perlu adanya pendamping. Perlunya tenaga pendamping yang kapabel dalam mengelola

program, untuk membantu upaya penyelesaian terhadap berbagai hambatan, terutama yang berkaitan dengan persoalan birokrasi yang rumit (Murdiansyah, 2014: 42). Pemberdayaan komunitas dalam upaya pengentasan kemiskinan dalam pengertian konvensional umumnya dilihat dari pendapatan (*income*). Oleh karena itu sering kali upaya pengentasan kemiskinan hanya bertumpu pada upaya peningkatan pendapatan komunitas. Pendekatan permasalahan kemiskinan dari segi peningkatan pendapatan (*income*) saja tidak mampu memecahkan permasalahan komunitas, karena pemberdayaan komunitas bukan hanya masalah ekonomi, namun meliputi berbagai masalah yang kompleks (Utami, 2014: 29). Program daya fisik dan daya sosial lebih berhasil dibandingkan dengan program daya ekonomi (Taufiq, 2016: 31).

Akselerasi penurunan tingkat kemiskinan harus difokuskan pada 40% penduduk dengan status sosial ekonomi terbawah dan wilayah-wilayah kantong kemiskinan melalui optimalisasi pemanfaatan Basis Data Terpadu (BDT). Penyediaan data kemiskinan yang akurat dan menjangkau wilayah terkecil dapat berkontribusi secara signifikan terhadap efektivitas program-program dan penurunan kemiskinan. Dibutuhkan semangat kerja sama antar K/L, antara pusat dan daerah, dan antar para pihak lainnya dalam berbagi data, informasi, sumber daya untuk mempercepat pengurangan kemiskinan.

Kendala dalam program penanggulangan kemiskinan yakni sulitnya mengidentifikasi lokasi di mana orang miskin paling banyak ditemukan dapat diatasi melalui kerjasama yang berjejaring melalui Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu. Pada tingkatan terbawah yaitu desa/kelurahan dilakukan melalui Pusat Kesejahteraan Sosial (Puskesmas). Pada perkembangannya jumlah Puskesmas yang dibiayai APBN tahun 2016 sebanyak 100 Puskesmas. Tahun 2017 dan direncanakan sampai tahun 2019 akan terbentuk 300 Puskesmas. Selain itu banyak daerah yang berinisiasi membangun Puskesmas dengan dana APBD.

Ruang lingkup tugas pemerintah dalam melaksanakan pembangunan kesejahteraan sosial tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Undang-Undang tersebut selanjutnya diperkuat dengan turunan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial merupakan penegasan mengoptimalkan peran masyarakat lokal (desa dan kelurahan) melalui Pusat Kesejahteraan Sosial (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009, Pasal 35 (1)). Untuk mempertegas terminologi Pusat Kesejahteraan Sosial diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Pasal 44 bahwa Pusat Kesejahteraan Sosial adalah sebagai tempat yang berfungsi untuk melakukan kegiatan pelayanan sosial bersama secara sinergis dan terpadu antara kelompok masyarakat dalam komunitas yang ada di desa atau kelurahan dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Selanjutnya, yaitu Pasal 45, Standar minimum sarana dan prasarana pusat kesejahteraan sosial meliputi: (a) tempat yang dijadikan pusat kegiatan bersama; (b) tenaga pelayanan yang terdiri dari tenaga pengelola dan pelaksana; dan (c) peralatan yang terdiri dari peralatan penunjang perkantoran dan peralatan penunjang pelayanan teknis. Struktur kelembagaan Puskesos adalah sebagai berikut:



Gambar 8.1 Struktur Organisasi Puskesmas

Tugas Puskesmas adalah (1) Pengembangan strategi keterpaduan program yang dilaksanakan oleh pemerintah desa/kelurahan guna menghindari tumpang tindih, pemerataan pelayanan dan peningkatan kualitas pelayanan; (2) Pengembangan aksi bersama untuk mengatasi permasalahan sosial yang ada di masyarakat dan memperkuat solidaritas sosial antar warga, tokoh masyarakat dan pemerintah desa/kelurahan; dan (3) Pengembangan sistem informasi, terutama berkenaan dengan populasi penyandang masalah sosial dan sumber daya kesejahteraan sosial.

Fungsi Puskesmas sebagai berikut: (1) Sebagai pusat data dan informasi yang berkaitan dengan program dan kegiatannya sendiri, program pemerintah desa/kelurahan; (2) Sebagai pusat pelayanan, baik bersifat pencegahan, penanganan, pengembangan maupun rujukan. Bentuk-bentuk pelayanan yang dilakukan, seperti penyediaan sanggar belajar, distribusi kebutuhan pokok, rumah pintar, pemugaran rumah keluarga miskin, pengobatan lanjut usia, penambahan gizi balita dan sebagainya; dan (3) Pusat perlindungan dan advokasi untuk membantu warga masyarakat seperti dalam bentuk pembenan

fasilitasi perdamaian, bimbingan sosial, mediasi warga dengan pemegang otoritas dan konsultasi.

Kegiatan yang dilaksanakan puskesmas adalah sebagai berikut: (1) Penyajian data dan informasi; (2) Sosialisasi Kampanye sosial; (3) Bimbingan sosial; (4) Rujukan; dan (5) Perlindungan dan advokasi sosial.

Sarana dan prasarana Puskesmas yaitu: (1) Tempat kegiatan/sekretariat yang akan di jadikan pusat kegiatan bersama dengan ukuran sesuai kebutuhan, tempat ini dapat di peroleh dari bantuan hibah/wakaf, balai desa/balai rakyat atau bangunan lain yang dimiliki oleh warga setempat; (2) Sekretariat ini sekurang-kurangnya dapat digunakan untuk ruang pertemuan bersama, ruang data, ruang data dan informasi, ruang pelayanan sosial dan sebagainya sesuai kondisi ruang dan kebutuhan; dan (3) Sarana operasional sebagai bentuk kegiatan bersama seperti papan data dan informasi, ATK, peralatan kegiatan, perlengkapan pelayanan dan sebagainya yang jenis, jumlah dan kualitasnya di sesuaikan dengan kebutuhan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas dapat disimpulkan penanggulangan kemiskinan di Provinsi Bali melalui Pusat Kesejahteraan Sosial (Puskesmas) untuk memudahkan warga miskin dan rentan yang ada di wilayah tersebut mengidentifikasi kebutuhan mereka untuk dihubungkan dengan program dan layanan yang dikelola oleh Pemerintah Desa Adat/*Pakraman*. Mereka juga bisa dengan cepat mengidentifikasi keluhan atas program dan layanan yang mereka terima dan memastikan bahwa keluhan-keluhan mereka tertangani dengan baik. Diharapkan membentuk kelembagaan Puskesmas untuk memperpendek jangkauan layanan bagi warga miskin. Puskesmas sebagai tempat yang berfungsi untuk melakukan kegiatan pelayanan sosial bersama secara sinergis dan terpadu antara kelompok masyarakat dalam komunitas yang ada di desa atau kelurahan dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

BAB IX

KEBIJAKAN SOSIAL SEBAGAI KEADILAN SOSIAL

A. Konflik

Pembangunan adalah melawan ketidaksetaraan dan ketidakadilan. Pemerintah negara berkembang berusaha keras untuk melibatkan semua anggota masyarakat dalam proses pembangunan karena pembangunan menjadi hak warga negara, seperti yang diamanatkan oleh para bapak pendiri bangsa. Tetapi ada sebagian orang yang selalu tertinggal, tanpa sengaja atau disengaja. Hal ini membuat mereka tetap di belakang, sedangkan yang lainnya bergerak maju. Masalah ini disebut sebagai “masalah sosial” (Soedarsono, 2002), agenda berikutnya bagi kebijakan sosial. Masalah sosial dalam proses pembangunan adalah orang-orang yang berada dalam konflik, orang-orang dengan kompetensi yang rendah, mereka yang tertinggal, dan korban tragedi.

Konflik sosial adalah kondisi intens dan tidaksepakatan sosial jangka panjang yang mengarah ke kekerasan sosial, ketidaksetaraan keadilan sosial, dan kekerasan terhadap manusia. Ada empat isu utama konflik sosial: ras, gender, perdagangan manusia, dan kekerasan pada anak.

Konflik ras. Dibandingkan dengan tipe konflik konflik individual, konflik ekonomi, konflik politik dan militer lainnya konflik ras adalah inti kebijakan sosial. Rasialisme didefinisikan sebagai proses di mana mereka yang dominan kaum elite mendefinisikan kelompok tertentu sebagai ras yang lebih rendah atau lebih unggul untuk tujuan penempatan sosial, memperkaya kelompok, segregasi, atau penindasan (Feagin & Feagin, 2009: 5). Konflik ras terjadi karena peradaban manusia terdiri dari ratusan-ribuan etnis, sehingga bersifat heterogen. Tetapi sebetulnya, tidak akan ada konflik dalam keragaman sampai ada kelangkaan sumber daya, dalam sektor sosial dan ekonomi, ketika satu etnik mungkin mendominasi sumber daya. Konflik

dapat dipecahkan melalui dialog, negosiasi, dan kesepakatan. Tetapi konflik ras mungkin juga menyebabkan perang, genosida dan holocaust. Kelangkaansumber daya ekonomi adalah penyebab utama timbulnya konflik ras. Di Malaysia, konflik ras meletus pada 13 Mei 1969, ketika komunitas Melayu merasa bahwa komunitas China, kaum minoritas, memperoleh lebih banyak sumber daya sosial dan ekonomi daripada kaum mayoritas, Melayu. Konflik ras dan etnik berlangsung di Indonesia pada 1976 ketika penduduk pribumi merasa bahwa komunitas China, sebagai nonpribumi, memperoleh kekayaan ekonomi nasional terbesar; sedangkan kaum mayoritas, pribumi, dibiarkan sebagai orang yang tertinggal secara ekonomi dan perkembangan. Konflik yang sama terjadi di Singapura pada 1977 antara Melayu dan China.

Pada pasca konflik; pemerintah Malaysia, Indonesia, dan Singapura mengembangkan kebijakan sosial agar dapat menyelaraskan masyarakat dan mengurangi konflik ras. Malaysia menerapkan kebijakan tegas berbasis ekonomi yang diikuti dengan kebijakan sosial. Sedangkan Indonesia menerapkan kebijakan "naturalisasi" yang mensyaratkan semua komunitas China-Indonesia untuk mengubah nama China mereka menjadi nama Indonesia. Kebijakan itu juga mempromosikan penggunaan bahasa Indonesia dan melarang penggunaan bahasa China. Semua sekolah Indonesia, termasuk sekolah-sekolah dengan mayoritas siswa China harus menggunakan bahasa Indonesia. Kata "China" tidak lagi digunakan, digantikan dengan "Tionghoa". Pemerintah juga menggalakkan kerja sama antara etnik berdasar pada kesamaan etnis dan agama, seperti PITI (Persatuan Islam Tionghoa Indonesia), organisasi kerja sama antara Muslim China dan Muslim Pria bumi. Pernikahan campur antara pribumi dan China sekarang umum terjadi dan telah menciptakan generasi baru yang tidak lagi terdiferensiasi sebagai China atau bukan. Di Singapura, Pemerintah akan memberikan tekanan kuat jika terjadi konflik ras; di sisi lain, mereka mengembangkan kehidupan sosial yang membuat orang-orang bersatu, seperti

mekanisme perumahan yang mencerminkan keseimbangan komposisi ras. Dewasa ini, baik di Indonesia dan Singapura, diferensiasi antara penduduk pribumi dan China tidak lagi ada, karena kedua etnis telah berhasil membaaur menjadi satu semangat nasional. Di Malaysia, masalah itu masih ada. Oleh karena itu, Pemerintah Malaysia memperkenalkan konsep “1 Malaysia” dan kelihatannya berhasil. Selain itu, konflik ras adalah ancaman keamanan yang paling berbahaya bagi Afrika. Konflik Hutu dan Tutsi di Rwanda adalah konflik ras paling berdarah yang pernah jadi. Konflik ras juga terjadi di beberapa negara di Amerika Tengah, seperti Haiti.

Konflik keyakinan umumnya dikenal sebagai konflik agama. Berdasarkan pemahaman saya, tidak ada konflik antar agama, tetapi konflik sebetulnya terjadi antar penganut agama. Konflik biasanya muncul karena orang-orang memiliki pemahaman berbeda terhadap makna nilai-nilai sosial, seperti kebaikan atau kebenaran.

Kaum Muslim percaya bahwa sebagian makanan “haram” dan sangat dilarang untuk dimakan, sedangkan agama lain menganggapnya sebagai “halal” dan diperbolehkan untuk dimakan. Selama konflik kepercayaan, pemerintah seharusnya bertindak sebagai mediator. Namun, di beberapa negara, pemerintah bertindak sebagai pemeluk agama, seperti Malaysia, Sri Lanka, dan kadang-kadang Indonesia. Tingkatan konflik akan menentukan bagaimana pemerintah mengembangkan kebijakan sosial.

Konflik keyakinan yang merajalela terjadi antara Muslim dan Kristen di bagian timur Indonesia Ambon, Poso, Sulawesi. Konflik dimulai dengan pembakaran Masjid dan Gereja. Pada pasca konflik 2003-2004, saya berada di sana sebagai bagian dari tim pembangun perdamaian. Saya merasakan bahwa konflik diciptakan oleh kelompok-kelompok yang menginginkan Indonesia berada dalam konflik. Diskusi yang dilakukan antara komunitas Muslim dan Kristen mengungkap fakta bahwa kedua komunitas sebetulnya tidak benar-benar mengetahui mengapa mereka saling membunuh, mereka juga tidak tahu siapa yang

terlebih dahulu membakar masjid dan gereja. Konflik kemudian dipecahkan dengan pendekatan “kebijakan *bottom-up*”, atau dikenal sebagai “pembuatan kebijakan deliberatif”, yang dipimpin oleh Jusuf Kalla, mantan Menteri Koordinasi untuk Kesejahteraan Sosial Indonesia yang kemudian menjadi Wakil Presiden Indonesia.

Konflik antara Muslim dan Kristen atau Muslim dan Hindu umumnya terjadi di negara-negara berkembang di Asia, seperti Syria, India, Pakistan, Sri Lanka, Malaysia, Singapura, Filipina, dan Indonesia. Namun, menarik untuk mengetahui bahwa tidak ada konflik yang terjadi antara Muslim dan Kristen di negara Islam, seperti Saudi Arabia, termasuk semua negara semenanjung Arab, seperti Irak dan Iran.

Konflik kepercayaan ini “dikodifikasi” oleh Samuel Huntington dalam *The Clash of Civilization*, sebagai konflik dunia yang terus berlangsung tanpa akhir. Tesis Samuel Huntington kemudian dijustifikasi dengan tragedi 9/11 ketika teroris, yang diidentifikasi sebagai Muslim, menyerang pesawat terbang komersial, penuh penumpang dan bahan bakar, menuju menara kembar World Trade Center New York. Konflik keyakinan meletus kembali ketika seorang Pastor Amerika membakar Al-Quran untuk memperingati tragedi 9/11.

Konflik kepercayaan telah menjadi bagian dari kehidupan orang-orang di Afrika. Konflik sebetulnya merupakan konflik berbasis ras, tetapi dipicu oleh konflik keyakinan, yang semestinya bukan merupakan agama.

Konflik antara penganut agama adalah konflik yang paling sulit dipecahkan karena keyakinan cenderung dipegang teguh oleh para penganutnya dan kadang-kadang akan dipertahankan sampai mati. Konflik ini umumnya terjadi di negara-negara berkembang atau negara yang kurang berkembang di mana orang-orang terutama kurang berpendidikan dan miskin. Orang-orang tersebut mudah dimobilisasi, sebagai “kelompok beragama”, untuk memerangi penganut agama lainnya yang mereka sebut sebagai “kaum pendosa”.

Oleh karena itu, kebijakan sosial harus dimuaskan dan diimplementasikan dengan hati-hati karena berpotensi menyebabkan konflik, khususnya di kawasan konflik. Berdasarkan pengalaman saya, solusi efektif untuk mengatasi konflik adalah dengan membuat konflik itu sendiri menjadi tidak relevan. Model ini dikenal sebagai "*Blue Ocean Strategy*" (Maubourgee, 2004):

1. Untuk mengakui kepercayaan yang berbeda.
2. Untuk mengembangkan kebijakan agar membuat konflik menjadi isu individual selain isu sosial.
3. Untuk membuat penganut agama yang berbeda bekerja bersama dalam aktivitas ekonomi yang menguntungkan. Dengan demikian, sebaiknya ada kebijakan ekonomi untuk mendapatkan peluang ekonomi bagi semua pihak.
4. Untuk mengembangkan dialog yang terbuka dan terusmenerus di antara kelompok-kelompok penganut agama. Dialog juga berperan sebagai forum penasihat kebijakan.
5. Untuk mengontrol kemajuan resolusi konflik sehingga tidak ada penyusup atau penunggang gelap yang dimungkinkan untuk mengambil keuntungan dari kebijakan dan menciptakan potensi konflik lebih lanjut.
6. Untuk mengembangkan program pendidikan agar dapat meningkatkan kemampuan dan pengetahuan intelektual.

Konflik gender. "Apakah gender itu?" Untuk menjawab pertanyaan tersebut, marilah melihat terlebih dahulu perjalanan sejarah. Munculnya teknologi baru di abad ke-19 telah memperbaiki kinerja manusia, mengembangkan peluang baru bagi umat manusia untuk memperbaiki standar hidup mereka. Namun, setelah "Revolusi Industri", kondisi kehidupan menjadi lebih diskriminatif (Ivan Illich, 1982). Pemberontakan tersebut telah menghalau paradigma "produksi" dan "penghidupan" lama menjadi paradigma "berbasis massa", "berorientasi keuntungan", dan "sikap selalu ingin maju". Dalam sub sistem berbasis ekonomi, produksi dijalankan di level keluarga, seperti

yang disebut saat ini sebagai industri rumah tangga. Pada situasi seperti ini kaum laki-laki dan perempuan relatif sama, karena terus berperan serta dalam produksi keluarga dan proses konsumsi. Tetapi, revolusi industri meletakkan standar bagi para pekerja. Mesin baru, seperti rel kereta api, telegraf, dan mesin uap memerlukan otot kuat yang hanya dapat dioperasikan secara efisien oleh kaum laki-laki. Urbanisasi di Eropa dan Amerika pada 1700 menggerakkan masyarakat dari berbasis pertanian menjadi industri. Kaum laki-laki pergi ke kota, dan sebagian besar kaum perempuan tinggal di desa. Urbanisasi mengirim keluarga ke kota di mana kaum laki-laki bekerja di pabrik dan kaum perempuan bekerja untuk mendukung "sistem kerja kaum laki-laki".

"Masyarakat Industri", yang pertama kali diperkenalkan oleh Emile Durkheim, menciptakan diferensiasi struktural dan spesialisasi fungsional. Hal ini merupakan *trademark* masyarakat modern. Pembagian tenaga kerja, yang dikembangkan oleh Durkheim, sayangnya tidak hanya membagi struktur atau fungsi tenaga kerja, tetapi jauh melampauinya, membagi kaum laki-laki dan perempuan. Kaum laki-laki diperbolehkan untuk memasuki area publik atau area profesional di mana mereka mampu untuk mempertukarkan kerja dan partisipasi dengan uang; sedangkan ranah kaum perempuan terbatas dalam wilayah rumah tangga, tanggungjawab bagi aktivitas rumah tangga dan tidak menerima uang untuk kerja mereka. Ada fakta tentang dunia baru bahwa "uang itu berharga karena alat tukar utama di era modern ini adalah uang". Kekuatan tawar-menawar dibagi menjadi "mereka yang mempunyai uang" dan "mereka yang tidak mempunyai uang". Dalam istilah umum, ada pemisahan antara yang kaya dan miskin. Namun, pemisahan kemudian sangat terkait dengan diskriminasi laki-laki-perempuan.

Ada isu "posisi tawar" yang mengikuti posisi ketidaksetaraan kaum laki-laki dan perempuan; karena kaum laki-laki (atau suami) selalu beruntung karena mampu untuk menghasilkan uang dari bekerja; sedangkan kaum perempuan

(atau istri) tidak. Ketidaksetaraan juga diciptakan oleh sistem sosial dan politik yang menempatkan kaum laki-laki untuk menjadi lebih dominan daripada perempuan. Ketidaksetaraan ini diteruskan dari generasi ke generasi dan mempertahankan nilai ketidaksetaraan laki-lakidan perempuan. Nilai ini menjadi bersifat universal. Colette Dowling menunjukkan fakta bahwa kaum perempuan terperangkap dalam "*Cinderella complex*", di mana kaum perempuan merasa lebih nyaman (dan percaya diri) dengan memainkan peran ketergantungan (Dowling, 1981).

Agenda dasar manusia adalah untuk menciptakan "kehidupan manusia" yang berarti bahwa ketidaksetaraan berada dalam nilai manusia dan dikembalikan kepada kemanusiaan. Kembali ke jalur sejarah, setelah Perang Dunia II, agenda pertama yang dirumuskan oleh komunitas internasional adalah untuk mendirikan organisasi global untuk mengukuhkan kembali "komitmen manusia untuk membangun kehidupan yang lebih manusiawi", Deklamasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia dideklarasikan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) pada 1946 dan dikodifikasi pada 1966 oleh *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Deklarasi ini dianggap "netral" karena memberikan kesetaraan hak bagi laki-laki dan perempuan. Langkah kedua adalah untuk mengembangkan instrumen dan indikator untuk mengukur persamaan pembangunan antara kaum laki-laki dan perempuan. Pada 1947, *Women Commission* di bawah ECOSOC (*Economic and Social Council*) PBB, UN Session pada 7 November 1967 menerima konsep menghilangkan diskriminasi terhadap kaum perempuan. Konsep konvensi itu sendiri telah dikembangkan pada 1974. Pada tahun yang sama, USAid membuka *Women in Development Bureau*. Pada 1976, konsep tentang hak-hak kaum perempuan diterima oleh *UN Session, and The International Decade of Women, 1976-1985*.

Konferensi Dunia PBB tentang Perempuan pertama diselenggarakan di Meksiko pada 1975 yang diikuti dengan konferensi kedua di Kopenhagen (1980), Nairobi (1985), dan

Beijing (1995). Di Beijing, konferensi berjalan dengan baik menyangkut penghilangan diskriminasi terhadap kaum perempuan dengan memperkenalkan CEDAW (*Convention on Eliminating Discrimination against Women*). Upaya yang sejalan untuk mempromosikan kesetaraan antara kaum laki-laki dan perempuan adalah *UN Conference on Environment and Development* (UNCED) di Rio (1992), *Population and Development Conference* di Kairo (1994), *Social Summit* di Kopenhagen (1995), *Habitat* di Ankara (1996). Donor internasional bekerja bersama, khususnya dengan negara-negara berkembang, untuk mempromosikan kesetaraan antara kaum laki-laki dan perempuan.

Ada dua paradigma kesetaraan gender yang dipahami di negara-negara berkembang. Paradigma pertama disebut *Women in Development* (WID). Konsep itu adalah untuk membuat kaum perempuan berpartisipasi dalam proses pembangunan. Prinsip-prinsip dasar berasal dari gagasan bahwa kaum perempuan merasa ketinggalan, karena mereka tidak mengambil bagian dalam proses pembangunan. Konsep tersebut adalah untuk mendekatkan kesenjangan antara kaum laki-laki dan perempuan.

Konsep pembangunan pertama terutama berlaku di hampir semua negara maju, pada awal 1960-an adalah modernisasi, yang berarti mengubah nilai tradisional menjadi nilai modern (termasuk aset dan peluang). Namun, tidak semua orang di negara-negara berkembang siap menerima nilai-nilai baru; meskipun terdapat faktor keterbatasan sumber daya; oleh karenanya "pembangunan" didistribusikan hanya bagi orang-orang dan organisasi terbatas dengan asumsi bahwa kekayaan yang tercipta akan didistribusikan (efek *trickledown*). Orang-orang yang "terpilih" sebagian besar adalah kaum laki-laki, karena mereka diasumsikan bertanggung jawab untuk menghasilkan pendapatan bagi keluarga (dan masyarakat). Namun "efek *trickle-down*" tidak berjalan, karena menyangkut hubungan sosial-ekonomi kaum laki-laki-perempuan, ia menciptakan kesenjangan ketidaksetaraan gender yang lebar. Oleh karena itu, paradigma menghadapi banyak kritik yang

mengatakan bahwa paradigma tersebut cenderung menurunkan derajat posisi kaum perempuan dalam masyarakat.

WID menghadapi kritik keras dari *Network of Women Development Professionals* yang berbasis di Washington, pada 1970-an, dengan menyatakan bahwa modernisasi berpengaruh secara berbeda terhadap kaum laki-laki dan perempuan. Selain memperbaiki hak dan status kaum perempuan, proses perkembangan bahkan semakin memperburuk posisi kaum perempuan di negara-negara berkembang (Ruth Pearson, 2000). Kelompok tersebut mengemukakan pendekatan baru untuk menutup kesenjangan dengan melobi *Percy Amendemen* pada 1973-an ke *US Foreign Assistance Act*, yang mensyaratkan bantuan pembangunan dari AS untuk membantu penyatuan kaum perempuan bagi perekonomian nasional di negara-negara di seluruh dunia agar dapat memperbaiki status kaum perempuan serta membantu upaya pembangunan (Pearson, 2000).

Paradigma WID menghadapi kritik yang dipimpin oleh feminis dari Selatan dan *International Network Development Alternatives for Women in a New Era* (DAWN), dengan menyatakan bahwa WID mengesampingkan kaum perempuan dari proses pembangunan bukan menjadi bagian dari pemecahan masalah. Kritik juga berasal dari pendekatan struktural dengan mengatakan bahwa ketidaksetaraan laki-laki perempuan memerlukan penyesuaian struktural atau reformasi bukan meningkatkan partisipasi perempuan dalam pembangunan. Selain itu, masalah inti ketidaksetaraan bukanlah diferensiasi seksual tetapi sosio-kultural. Konsep kesetaraan kemudian diubah dari teori "alamiah" menjadi teori "memelihara", yang kemudian mengarah ke kata "gender".

Gender and Development (GAD) adalah paradigma baru dan paradigma kedua. GAD di banyak negara telah menggantikan WID, tetapi beberapa negara lain masih menggunakan WID dan/atau menggabungkannya secara berdampingan dengan GAD. Istilah gender hanya berarti perbedaan jenis kelamin (Oxford-a, 1973, 1933) yang berasal dari

kata Latin genus(bukan gen) yang berarti kelompok hewan dalam biologi, laki-laki diasumsikan sebagai hewan dengan intelektualitasnya atau tanaman dalam sebuah famili. Genus dibagi menjadi beberapa spesies (Oxford-a, 1973, 1933; Oxford-b, 1995, 1948), seperti oriza-sativa dengan genus adalah oriza dan species adalah sativa. Gender lebih merupakan kata antropologis, yang menurut kamus antropolog (1958, 1956) didefinisikan sebagai:

Klasifikasi sintaksis kata paling sering jelas terlihat pada bahasa Indo-Eropa dan bahasa Semit. Hampir semua bahasa tersebut menunjukkan perbedaan antara gender maskulin dan feminin, sebagian memiliki gender yang bukan laki-laki dan perempuan, dan sebagian memiliki gender yang bernyawa dan tidak bernyawa.

Gender hanya mengacu pada diferensiasi pola antara kaum laki-laki dan perempuan dengan konstruksi sosio-kultural, yang bervariasi dari satu masyarakat dengan masyarakat lainnya, serta periode yang berbeda dalam sejarah. "Gender" adalah istilah yang digunakan untuk mendeskripsikan diferensiasi sosial ini. (World Bank, 2008). Ada banyak definisi gender. Indonesia mendefinisikan gender sebagai konsep yang mengacu pada peran dan tanggung jawab kaum laki-laki dan perempuan sebagai akibat dari dan mungkin diubah oleh kondisi sosial dan kultural masyarakat.

Gender mainstreaming adalah strategi yang dikembangkan untuk menggabungkan gender dalam proses perencanaan, pengorganisasian, implementasi, monitoring, dan evaluasi program dan kebijakan pembangunan nasional. Tujuan gender mainstreaming adalah untuk mencapai kesetaraan gender. Kesetaraan gender adalah kondisi kaum laki-laki dan perempuan yang setara untuk mendapatkan peluang dan hak sebagai umat manusia, sehingga mereka mampu untuk mengisi perannya dan untuk sama-sama berpartisipasi dalam politik, ekonomi, sosio-kultural, pertahanan nasional dan aktivitas keamanan, serta untuk menerima manfaat pembangunan nasional.

Center for Development and Population Activities (CEDPA), yang berbasis di Washington DC menyediakan tabel yang bermanfaat untuk memahami gender dengan membandingkan WID dan GAD (CEDPA, 1996).

	WID	GAD
Pendekatan	<ul style="list-style-type: none"> • Berupaya menggabungkan perempuan ke dalam proses pembangunan 	<ul style="list-style-type: none"> • Berusaha untuk memberdayakan dan mengubah hubungan yang tidak setara antara laki-laki dan perempuan
Fokus	<ul style="list-style-type: none"> • Perempuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Hubungan antara laki-laki dan Perempuan
Problem	<ul style="list-style-type: none"> • Menyingkirkan kaum perempuan dari proses pembangunan 	<ul style="list-style-type: none"> • Hubungan kekuasaan tidak berimbang yang menghambat pembangunan adil dan partisipasi penuh perempuan
Tujuan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan yang lebih efisien dan efektif 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan yang wajar dan berkelanjutan • Laki-laki dan perempuan berbagi pembuatan keputusan dan kekuasaan
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Mengimplementasikan proyek kaum perempuan, komponen 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengidentifikasi dan mengatasi kebutuhan jangka pendek yang

	perempuan, proyek terintegrasi • Meningkatkan produktivitas dan pendapatan perempuan • Meningkatkan kemampuan perempuan untuk mengelola rumah tangganya	ditentukan oleh perempuan dan laki-laki untuk memperbaiki kondisi mereka • Mengidentifikasi dan mengatasi kepentingan jangka panjang laki-laki dan perempuan
--	---	---

Ada lima model *gender mainstreaming*. Model pertama adalah model “Pemberdayaan Perempuan”. Model ini fokus pada peningkatan kompetensi perempuan untuk mengurangi kesenjangan kompetensi antara laki-laki dan perempuan. Di beberapa negara, banyak perempuan hidup dengan kompetensi yang sangat kurang. Model ini diimplementasikan di sebagian besar negara kurang berkembang di Asia dan Afrika. Model kedua adalah model “Kebijakan ”. Model ini fokus untuk mendapatkan kebijakan publik yang mendukung kesetaraan gender. Beberapa negara di benua Eropa menerapkan model ini. Ketiga adalah model “pragmatisme”. Model ini mengacu pada “kebebasan bagi kaum perempuan” untuk memilih mekanisme kesetaraan. Model ini diaplikasikan di sebagian besar negara maju di mana kompetensi kaum perempuan setara dengan kaum laki-laki. Amerika adalah salah satu contoh terbaik di mana kaum perempuan dapat mempunyai banyak pilihan, sebagai contoh untuk bekerja, seperti bisnis, sektor non profit bahkan sektor politik. Fortune 500 memberikan laporan tentang “Top 50 Women Leader in America” dengan semua perempuan bekerja di sektor bisnis, sektor yang secara umum disebut sebagai “dunia laki-laki”. Juga ada beberapa perempuan dengan posisi yang menonjol, seperti Madeleine Albright yang merupakan Menteri Luar Negeri AS. “Keempat” adalah model “konflik”. Model ini diimplementasikan ketika ada konflik

antara laki-laki dan perempuan, seperti persaingan gender untuk mencapai kekuasaan atau posisi yang lebih tinggi. Kelima adalah model “representatif” melalui mekanisme penilaian praktis dan kadang-kadang memberikan tekanan ke struktur sosial (juga menyangkut struktur politik dan ekonomi) untuk memberikan kuota bagi kaum perempuan agar menjadi wakil dalam lembaga yang paling strategis di mana keputusan kunci dibuat. India mengimplementasikan model ini dalam parlemen lokalnya.

Ada lima model kebijakan *gender mainstreaming* bagi kaum perempuan di dunia ketiga seperti yang terlihat di halaman berikutnya.

Singkat kata, *gender* mengacu pada pembawaan pribadi dan posisi sosial bahwa anggota masyarakat tersepat sebagai laki-laki atau perempuan (Macionis, 2007). Konflik gender adalah ketika kaum perempuan hanyadiapresiasi oleh pembawaan biologis, sosial, dan kultural, walaupun terdapat persamaan peran, kekuasaan, perbandingan, harapan, dan makna sosial serta budaya lain di antara kaum laki-laki dan perempuan. Konflik gender masih berlangsung khususnya di banyak negara berkembang.

Tabel 9.1 Model Kebijakan Gender Mainstreaming

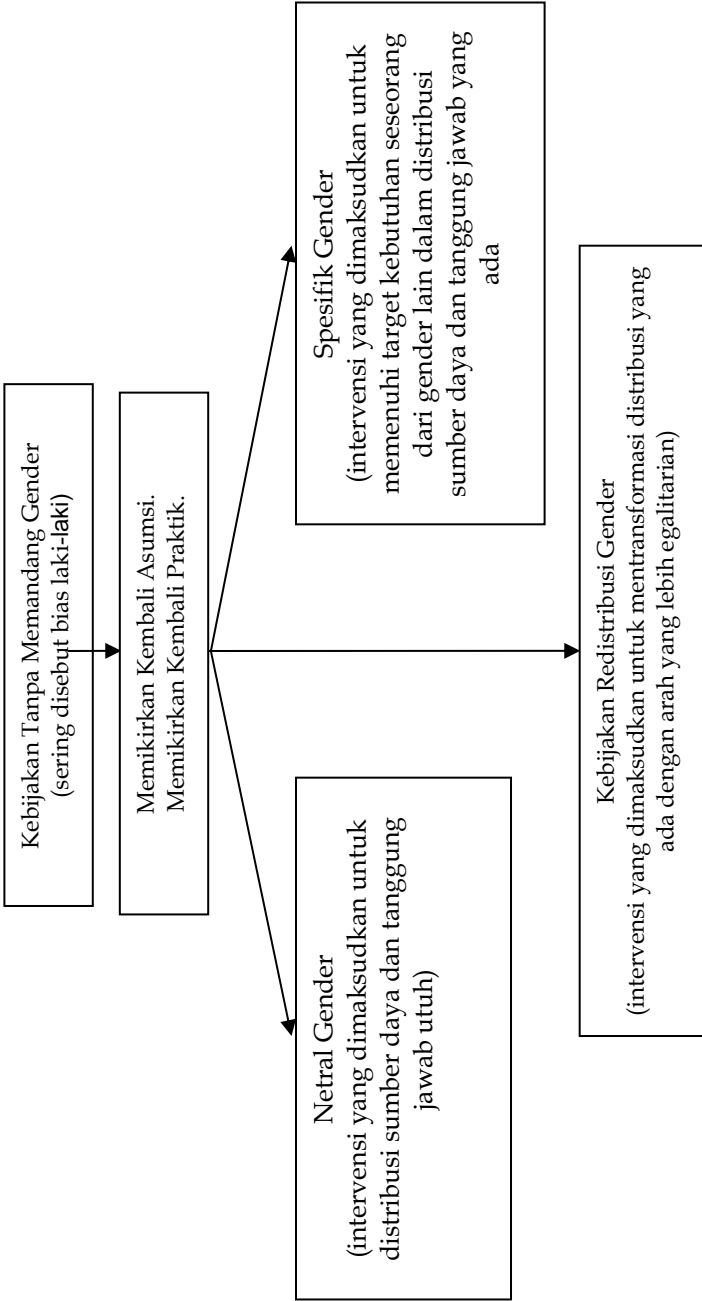
Isu-isu	(1) Kesejahteraan	(2) Ekuitas	(3) Anti Kemiskinan	(4) Efisien	(5) Pemberdayaan
Asal	Pendekatan paling awal: model residual kesejahteraan sosial di bawah modernisasi pemerintahan kolonial/ percepatan pertumbuhan model pembangunan ekonomi.		Pendekatan WID kedua: ekuitas yang turun selaras karena kritik yang terkait dengan pertumbuhan dan kebutuhan dasar.	Pendekatan WID ketiga dan sekarang paling dominant: memburuknya perekonomian dunia. Kebijakan stabilisasi dan penyesuaian ekonomi bersandar pada kontribusi	Pendekatan terbaru: Timbulnya kegagalan pendekatan ekuitas. Tulisan kaum perempuan dunia ketiga dan organisasi akar rumput.

				ekonomi perempuan terhadap pembangunan.	
Periode Paling Populer	1950-1970: masih banyak digunakan	1975 -1985: berupaya untuk mengadopsinya selama dekade perempuan.	1970-an dan sesudahnya: popularitas masih terbatas	Pasca 1980-an: sekarang pendekatan yang paling populer	1975 dan sesudahnya: dipercepat selama 1980, popularitas masih terbatas.
Tujuan	Untuk mengikutsertakan kaum perempuan ke dalam pembangunan sebagai ibu yang lebih baik; hal ini dipandang sebagai peran paling penting mereka dalam pembangunan	Untuk mendapatkan ekuitas perempuan dalam proses pembangunan; perempuan dipandang sebagai peserta aktif dalam pembangunan	Untuk memastikan perempuan miskin meningkatkan produktivitasnya: kemiskinan perempuan dipandang sebagai problem di bawah pembangunan, bukan subordinasi	Untuk memastikan pembangunan lebih efisien dan lebih efektif: partisipasi ekonomi perempuan dipandang berkaitan dengan ekuitas.	Untuk memberdayakan perempuan melalui kemandirian lebih besar: perempuan tidak hanya dilihat sebagai problem kaum laki-laki tetapi juga penindasan kolonial dan neo-kolonial
Kebutuhan Perempuan yang Dipenuhi dari Peran yang Dikenali	Untuk memenuhi <i>practical gender need</i> (PGN) dalam peran reproduksi, terutama menghubungkan dengan bantuan makanan, malnutrisi dan keluarga berencana.	Untuk memenuhi <i>strategic gender need</i> (SGN) menyangkut tiga peran-secara langsung melalui tahap intervensi <i>top down</i> yang memberikan	Untuk memenuhi PGN dalam peran produktivitas, untuk meraih pendapatan, terutama dalam proyek yang menghasilkan	Untuk memenuhi PGN dalam konteks mengurangi layanan sosial dengan bersandar pada tiga peran perempuan dan keluwesan waktu.	Untuk mencapai SGN mengenai tiga peran secara langsung melalui mobilisasi bottom up; reputasi PGN sebagai cara untuk

		otonomi politik serta ekonomi dengan mengurangi ketidaksetaraan dengan kaum laki-laki	n pendapatan skala kecil.		menghadapi penindasan.
Kom entar	Kaum perempuan yang dilihat sebagai keuntungan pembangunan pasif dengan fokus pada peran reproduksinya; tidak menantang sehingga banyak populer khususnya dengan pemerintah dan LSM tradisional.	Dalam mengidentifikasi posisi subordinat perempuan menyangkut hubungan dengan laki-laki, menantang, dikritik sebagai feminis perempuan, dianggap mengancam dan tidak populer dengan pemerintah.	Kaum perempuan memiliki kategori sendiri dengan kecenderungan hanya untuk mengenal keengganan pemerintah untuk memberikan bantuan terbatas kepada kaum perempuan berarti popularitas yang masih pada level LSM skala kecil.	Kaum perempuan sepenuhnya dipandang menyangkut kapasitas melahirkan dan kemampuannya untuk memperpanjang jam kerja setiap hari; pendekatan paling populer dengan pemerintah dan agensi multilateral.	Potensi tantangan dengan penekanan pada Dunia Ketiga dan kemandirian perempuan; sangat tidak didukung pemerintah dan badan-badan; menghindari kritik feminisme Barat berarti pertumbuhan organisasi nirlaba yang signifikan lambat.

Pertanyaannya adalah, “Bagaimana mengatasi konflik gender?” Naila Kabeer (1994) mengembangkan model kebijakan yang diberi nama “kebijakan yang tidak memandang gender” diikuti dengan “kebijakan-kebijakan yang sensitif gender” yang meliputi:

1. Kebijakan netral gender.
2. Kebijakan spesifik gender.
3. Kebijakan redistributif gender.



Perdagangan manusia. Dewasa ini sebagian besar fenomena yang menakutkan adalah perdagangan manusia. Ratusan ribu laki-laki, perempuan, dan anak-anak diperdagangkan lintas batas. Perdagangan manusia adalah perdagangan manusia yang ilegal, suatu bentuk perbudakan modern, terutama untuk tujuan eksploitasi seksual dan kerja paksa. Tetapi, kebenaran yang paling mengerikan adalah sebagian dari organ tubuh, seperti ginjal, mata, jantung, dan lain sebagainya dijual. United Nation Global Initiative to Fight Human

Kekerasan pada Anak. Menurut *Convention on the Rights of the Child* (CRC), seorang anak didefinisikan sebagai manusia di bawah usia 18 tahun, kecuali jika usia anak dianggap lebih dini oleh hukum daerah tertentu. Pasal 19 konvensi khusus menyebut isu kekerasan anak, sehingga merekomendasikan garis besar identifikasi, pelaporan, investigasi, perlakuan, *follow-up* dan pencegahan. Pasal-pasal lain dalam konvensi menekankan peran penting perawatan kesehatan masyarakat dalam memonitor dan melaporkan kekerasan pada anak, sebagai saluran advokasi dan dukungan teknis langsung. Konvensi membahas berbagai hak dan tanggung jawab, menekankan bahwa hak mengacu pada "...kesehatan sosial, spiritual, kesejahteraan moral, fisik, kesehatan mental dan untuk mencapai perkembangan fisik yang paling memungkinkan" pada anak.

Menurut *World Health Organization*, definisi umum kekerasan anak?" mencakup semua bentuk perlakuan fisik dan/atau emosional yang menyakitkan, kekerasan seksual, perlakuan yang mengabaikan atau melalaikan atau eksploitasi komersial lain, yang mengakibatkan bahaya aktual atau bahaya untuk kesehatan, keberlangsungan hidup, perkembangan atau harga diri anak dalam konteks hubungan tanggung jawab, kepercayaan atau kekuasaan.

Kekerasan fisik anak adalah kekerasan yang mengakibatkan bahaya fisik aktual atau potensial karena interaksi atau kurangnya interaksi, yang layak berada dalam

kontrol orang tua atau orang dalam posisi tanggung jawab, kekuasaan atau kepercayaan. Mungkin hanya ada kejadian tunggal atau kejadian berulang.

Kekerasan emosional anak mencakup kegagalan untuk menyediakan perkembangan yang baik, lingkungan yang mendukung, termasuk ketersediaan sosok utama yang lekat, sehingga anak dapat mengembangkan berbagai emosi penuh dan stabil serta kompetensi emosional yang sepadan dengan potensi pribadinya dan dalam konteks masyarakat di mana anak tinggal. Mungkin juga ada tindakan terhadap anak yang menyebabkan atau mempunyai probabilitas tinggi menyebabkan bahaya bagi kesehatan atau fisik, mental, spiritual, perkembangan sosial dan moral anak. Tindakan-tindakan tersebut harus berada dalam kontrol orang tua atau orang dalam hubungan tanggung jawab, kepercayaan atau kekuasaan. Tindakan mencakup pembatasan gerakan, pola-pola meremehkan, merendahkan, mengambinghitamkan, mengancam, menakut-nakuti, membeda-bedakan, mempermainkan atau bentuk-bentuk perlakuan non fisik lain yang bersifat bermusuhan atau menolak.

Mengabaikan seorang anak adalah kegagalan untuk memberikan perkembangan penuh pada anak di semua aspek: kesehatan, pendidikan, perkembangan emosional, gizi, tempat berlindung, dan kondisi kehidupan yang aman, dalam konteks sumber daya yang tersedia bagi keluarga atau wali dan menyebabkan atau mempunyai kemungkinan besar menyebabkan bahaya untuk kesehatan atau perkembangan fisik, mental, spiritual, moral atau sosial anak. Hal ini mencakup kegagalan untuk mengawasi dan melindungi anak dengan baik dari bahaya sebanyak yang dapat dilakukan.

Kekerasan seksual anak adalah keterlibatan anak dalam aktivitas seksual yang tidak ia pahami sepenuhnya, tidak mampu untuk memberikan persetujuan tertulis, atau anak secara perkembangan tidak siap dan tidak dapat memberikan persetujuan, atau yang melanggar undang-undang atau larangan sosial masyarakat. Kekerasan seksual anak dibuktikan

dengan aktivitas antara anak dan orang dewasa atau anak lain yang menurut usia atau perkembangan berada dalam hubungan tanggung jawab, kepercayaan atau kekuasaan, aktivitas ini ditujukan untuk berterima kasih atau memuaskan kebutuhan orang lain. Aktivitas ini dapat mencakup tetapi tidak dibatasi untuk:

1. Bujukan atau paksaan terhadap anak untuk melakukan aktivitas seksual yang melanggar hukum.
2. Eksploitasi anak dalam prostitusi atau praktik seksual lain yang melanggar hukum.
3. Eksploitasi anak dalam kinerja dan materi-materi pornografi.

Komersialisasi atau eksplorasi anak lainnya mengacu pada penggunaan anak dalam kerja atau aktivitas untuk kepentingan orang lain. Aktivitas ini mencakup, tetapi tidak dibatasi untuk, tenaga kerja anak dan prostitusi anak. Aktivitas-aktivitas tersebut merusak kesehatan fisik atau mental, pendidikan, atau spiritual, perkembangan moral atau sosial emosional anak.

Fokus konsultasi ketika anak permulaan mengalami kekerasan dalam konteks keluarga, tetapi sangat saling tumpah tindih antara kekerasan anak dalam keluarga dan masyarakat yang lebih luas membutuhkan perluasan sudut pandang. Juga diakui bahwa satu definisi kekerasan pada anak tidak dapat melayani semua tujuan; sebagai contoh definisi yang akan berperan untuk meningkatkan kesadaran berbeda dari definisi untuk tujuan penelitian. Untuk alasan tersebut, diagnosis harus dapat diadaptasi dan memasukkan deskripsi tipe atau klasifikasi berbeda yang dapat diadaptasi dan/atau diperluas sesuai dengan ketepatannya untuk setting.

B. Kompetensi Masyarakat yang Rendah

Kompetensi kebijakan sosial yang rendah dihubungkan dengan isu kemiskinan, pengangguran, dan disabilitas. Kebijakan sosial diperlukan karena orang-orang dengan kompetensi rendah tidak dapat menolong diri mereka sendiri.

Menyangkut kemiskinan, dua pertiga penduduk dunia tidur dalam keadaan lapar di malam hari karena kelaparan terjadi secara periodik di sebagian Asia dan Afrika (Sharp, *et.al*, 1996: 4). Malthus memiliki rumus yang menunjukkan bahwa pasokan makanan meningkat menurut deret hitung, sedangkan jumlah penduduk meningkat menurut deret ukur, mengakibatkan lebarnya kesenjangan di antara keduanya.

Data tabel dapat dikembangkan dalam gambaran ekstrem dan menunjukkan kesenjangan antara populasi dan pangan menjadi semakin lebar tak terkendali. Isu pangan dan populasi mungkin merupakan isu yang paling klasik, namun masih valid, contoh yang dapat disebutkan tentang kemiskinan. Indikator kemiskinan yang pertama dan paling utama adalah orang yang tidak mampu untuk memberi makan dirinya sendiri.

Kemiskinan berjalan beriringan dengan pengangguran. Kemiskinan dan pengangguran adalah seperti saudara kembar, di mana kemiskinan membuat orang tidak mampu untuk dipekerjakan karena mereka tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk mengembangkan kompetensi, dan pengangguran tidak menghasilkan pendapatan sehingga mereka menjadi miskin.

Kemiskinan adalah isu utama ketidakadilan sosial. Kemiskinan adalah isu peatama yang muncul di kalangan disiplin ilmu kebijakan sosial yang dimulai ketika kemiskinan menyebar di seluruh London setelah revolusi industri pada abad ke-17 (Hill, 1997). Dengan demikian, kebijakan kesejahteraan sosial melibatkan serangkaian isu politik tentang apa yang seharusnya dilakukan dengan kaum miskin, mendekati miskin, dan tidak miskin (Di Nitto dan Dye, 1987).

Kemiskinan adalah kerugian. Ketidakcukupan pangan, perumahan, pakaian, perawatan medis, dan hal-hal lain perlu untuk memperhatikan standar kehidupan yang layak (Di Nito dan Dye, 1987: 50). Ada empat konsep utama menyangkut kemiskinan: garis kemiskinan, kemiskinan absolut, kemiskinan relatif, dan indeks Gini.

Garis kemiskinan atau ambang batas kemiskinan adalah tingkat pendapatan minimum yang diperlukan untuk mencapai standar kehidupan layak di suatu negara.

Kemiskinan absolut mengacu pada standar yang konsisten setiap saat dan di antara negara-negara. Sebagai contoh adalah biaya hidup yang tidak boleh kurang dari \$X per hari. World Bank mendefinisikan kemiskinan ekstrem sebagai biaya hidup kurang dari AS \$1,25 (keseimbangan daya beli) perhari, dan kemiskinan moderat dengan biaya hidup kurang dari AS \$2 per hari.

Kemiskinan relatif mengacu pada standar yang didefinisikan secara berbeda oleh masyarakat di mana individu tersebut tinggal; dengan demikian diaplikasikan di antara negara-negara dan perubahan setiap saat. Sebagai contoh adalah biaya hidup di negara X adalah Y%, yang berbeda dengan rata-rata pendapatan di Inggris.

Indeks Gini atau indeks koefisien Gini adalah indeks yang menggambarkan berbagai "tingginya" kekayaan di negara tertentu. Koefisien Gini, yang ditemukan oleh pakar statistik Italia-Corrado Gini, adalah angka antara nol dan satu yang mengukur derajat ketidaksetaraan distribusi pendapatan dalam masyarakat tertentu. Koefisien bernilai nol (0.0=minimum tidak setara) ketika setiap anggota dalam masyarakat menerima pendapatan yang tepat sama; dan koefisien bernilai satu (1.0 = ketidaksetaraan maksimum) ketika satu anggota mendapatkan semua pendapatan dan lainnya tidak mendapatkan apa pun.

Kemiskinan adalah masalah dunia. Data mengungkapkan bahwa hampir setengah dari total penduduk dunia, lebih dari tiga miliar orang, hidup kurang dari \$2,50 per hari; paling tidak berhubungan dengan 80% kehidupan manusia pada kurang dari \$10 per hari; lebih dari 80 persen penduduk dunia di negara-negara di mana perbedaan pendapatan semakin melebar; kaum termiskin yang merupakan 40 persen dari penduduk dunia hanya menyumbang 5 persen dari pendapatan global; kaum paling kaya yang merupakan 20 persen dari penduduk dunia menyumbang tiga perempat (3/4) pendapatan global; menurut

UNICEF, 22.000 anak meninggal setiap hari karena kemiskinan dan mereka meninggal dengan diam-diam di desa-desa termiskin di muka bumi ini, jauh tersisih dari hati nurani dunia; dan sekitar 27-28 persen dari semua anak di negara-negara berkembang diperkirakan mengalami kekurangan berat badan. Dua kawasan yang menyumbang paling banyak penderita kekurangan berat badan pada anak adalah di Asia Selatan dan sub-Sahara Afrika. Apabila kecenderungan seperti ini terus berlanjut, perhitungan yang dilakukan oleh Millennium Development Goals tentang anak-anak yang mengalami kurang berat badan akan menjadi 30 juta anak. Berdasarkan data pendaftaran pada 2005, sekitar 72 juta anak usia sekolah dasar di negara-negara berkembang tidak bersekolah, dengan 57 persen di antaranya adalah anak perempuan. Pada abad ke-21, hampir satu miliar orang tidak mampu membaca buku atau membuat tanda tangan untuk diri mereka sendiri dengan biaya pendidikan yang hanya kurang dari satu persen belanja dunia setiap tahunnya untuk pembelian senjata. Penyakit infeksi terus menjadi ancaman bagi kaum miskin di seluruh dunia. Diperkirakan 40 juta orang hidup dengan HIV/AIDS, dengan 3 juta kematian pada 2004. Setiap tahun terjadi 350-500 juta kasus malaria, dengan angka kematian sebesar 1 juta orang. Afrika menyumbang 80-90 persen kematian karena malaria di seluruh dunia. Pemberantasan kemiskinan global sebetulnya tidak sulit dilakukan dibandingkan dengan 20% negara terkaya dunia yang mengonsumsi sekitar 76,6% total konsumsi dunia, 60% negara menengah mengonsumsi 21,9% dari total konsumsi dunia, dan 20% negara termiskin dunia hanya mengonsumsi 1,5% dari total konsumsi dunia (World Bank, 2008).

Pembagian kekayaan sangat dimungkinkan. Oleh karena itu, Perserikatan Bangsa-bangsa memproklamkan bahwa dunia harus berjalan bersama ke arah tujuan bersama yang disebut *Millennium Development Goals* (MDG), tujuan yang disepakati bersama Oleh seluruh negara anggota PBB yang terdiri dari 192 negara dan paling tidak 23 organisasi

internasional. Mereka sepakat untuk mencapai MDGs pada 2015:

1. Untuk membasmi kemiskinan dan kelaparan parah.
2. Untuk mencapai pendidikan primer universal.
3. Untuk mempromosikan kesetaraan gender dan memberdayakan kaum perempuan.
4. Untuk menurunkan angka mortalitas pada anak.
5. Untuk memperbaiki kesehatan ibu.
6. Untuk memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit lain.
7. Untuk menjamin keberlangsungan lingkungan.
8. Untuk mengembangkan kemitraan global bagi pembangunan.

Ada dua pendekatan untuk memahami kemiskinan: kultural dan struktural. Pendekatan kultural menyatakan bahwa kaum miskin adalah miskin karena mereka tidak memiliki mentalitas, budaya, dan/atau kemampuan untuk keluar dari kemiskinan mereka. Strateginya adalah dengan mengubah nilai-nilai dan keyakinan, memberikan pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan. Pendekatan kultural meliputi:

1. Pendidikan.
2. Pelatihan.
3. Konseling.

Gagasan pokoknya adalah untuk membuat orang miskin mampu menolong diri mereka sendiri.

Pendekatan struktural menyatakan bahwa kaum miskin adalah miskin karena struktur sosial yang membuat mereka tidak mampu untuk keluar dari kemiskinan mereka. Pendekatan struktural berpendapat bahwa pendidikan, pelatihan, peningkatan kapasitas, perubahan budaya dan mentalitas akan sia-sia apabila struktur menghalangi mobilitas sosial bagi gerak maju kaum miskin. Pendekatan struktural terdiri dari dua cabang: fungsionalis kebijakan untuk menciptakan pekerjaan dan untuk mengatur upah, dan Marxist kebijakan penting

adalah untuk membuat reformasi struktural dan untuk kebijakan subsidi silang.

Pendekatan struktural meliputi:

1. Subsidi sosial.
2. Mempertahankan pendapatan.
3. Subsidi kesehatan.
4. Pelayanan sosial.
5. Menyediakan pekerjaan.

Untuk menyediakan lapangan pekerjaan adalah kebijakan yang paling populer dan paling diterima, khususnya oleh neoliberalis. Tetapi kebijakan ini agak usang. Pendekatan pemberantasankemiskinan yang berlangsung dewasa ini adalah dengan “kewirausahaan” (Nugroho, 2010). Pendekatan tersebut bertujuan untuk mengubah kaum miskin menjadi wirausahawan.

Angka pengangguran meningkat yang tidak semuanya dapat diakomodasi oleh pasar kerja. Industri menjadi semakinterkapitalisasi dan dibandingkan dengan tenaga kerja, teknologi lebih bermanfaat. Oleh karena itu, kewirausahaan diperlukan. Pendekatan kewirausahaan telah berhasil diterapkan oleh Mohammad Yunus di Bangladesh melalui Grameen Bank, sebuah karya yang mendapatkan penghargaan nobel. Ketika terus berkembang, kewirausahaan sekarang menjadi “*social preneurship*”, suatu sektor kewirausahaan sosial.

Difabel. Isu kritis untuk orang difabel adalah bagaimana memberdayakan mereka. Kebijakan sosial dewasa ini untuk menghadapi masalah ini adalah *Community-Based Rehabilitation* (CBR). CBR adalah strategi pembangunan komunitas yang terdiri dari rehabilitasi, peluang dan keterlibatan sosial yang sama, termasuk semua orang dengan disabilitas (penyertaan sosial) (ILO-UNESCO-WHO, 2004). Inti strategi CBR adalah untuk mempromosikan kolaborasi di kalangan para pemimpin komunitas, orang dengan disabilitas, keluarga, dan warga negara lain yang terkait untuk memberikan peluang yang sama

bagi semua orang dengan disabilitas dalam komunitas (ILO-UNESCO-WHO, 2004).

Mobilisasi sosial didefinisikan sebagai sebuah proses menyatukan semua sektor lintas sektoral yang bersifat mudah dilakukan dan praktis untuk meningkatkan kesadaran dan tuntutan akan program tertentu, untuk membantu penyampaian sumber daya dan pelayanan, dan untuk memperkuat partisipasi masyarakat demi keberlanjutan dan kemandirian. Sektor mencakup pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan, opini para pemimpin, LSM seperti kelompok profesional dan kelompok agama, media, sektor swasta, komunitas dan individu. Mobilisasi sosial membangkitkan dialog, negosiasi dan konsensus, melibatkan berbagai pemain dalam upaya yang saling terkait dan bersifat komplementer, dengan memperhitungkan kebutuhan masyarakat. Mobilisasi sosial, digabungkan dengan pendekatan komunikasi lain telah menjadi ciri utama dalam sejumlah upaya komunikasi di seluruh dunia. Mobilisasi sosial mengakui bahwa perubahan sosial dan perubahan perilaku yang berkelanjutan memerlukan berbagai tingkat keterlibatan (ILO-UNESCO-WHO, 2004).

Olson (1965) memahami bahwa mobilisasi sosial adalah tentang menyatukan orang-orang dan menggabungkan sumber daya; mobilisasi sosial adalah tentang tindakan kolektif menuju kebaikan kolektif.

Fireman dan Gamson (1979) menyatakan bahwa keberhasilan mobilisasi sosial tergantung pada enam faktor:

1. Keberhasilan untuk menemukan aktor yang banyak akal.
2. Solidaritas.
3. Kepentingan kelompok.
4. Kepentingan pribadi terhadap barang-barang kolektif.
5. Urgensi tindakan kolektif.
6. Loyalitas dan tanggung jawab.

Fireman dan Gamson (1979) menunjukkan tiga risiko mobilisasi sosial:

1. Kelompok, adalah ketika kebaikan kolektif hanya bermanfaat bagi sebagian anggota kelompok elite tetapi bukan bagi seluruh anggota,
2. FreeRider, adalah mereka yang mengambil keuntungan terbesar dari proses dibandingkan dengan mereka yang dimobilisasi,
3. Produk sampingnya, adalah ketika sisi negatif atau dampak negatifnya lebih besar daripada dampak positifnya.

Mobilisasi sosial paling tidak mempunyai sembilan aktor: politisi, pemerintah, lembaga swadaya masyarakat (LSM), korporasi, masyarakat, keluarga, individu, dan media massa .

Politisi adalah anggota parlemen dari partai politik, yang dicirikan dengan kepentingannya ke arah kekuasaan dan pembuatan keputusan politik. Dengan demikian, sering kali bahwa mobilisasi sosial menjadi agenda politik.

Namun, pemerintah adalah aktor yang paling kuat dalam hal keberhasilan mobilisasi sosial, karena tujuan pemerintah adalah untuk menyediakan layanan publik, memprioritaskan komunitas difabel. Strategi pendekatan mobilitas sosial pemerintah adalah layanan yang dapat dijangkau, karena komunitas difabel sulit untuk dicapai oleh pembangunan dalam hal akses transportasi, kesehatan, pendidikan, dan peluang kerja. Di Malaysia, pemerintah mensyaratkan sektor swasta untuk mempekerjakan 1% pekerja difabel di antara total pekerjanya.

LSM atau Lembaga Swadaya Masyarakat mempunyai kepentingan utama untuk melakukan mobilisasi sosial agar dapat memberdayakan orang difabel supaya menjadi mandiri. Oleh karena itu, LSM sangat dihargai dalam hal keberhasilannya untuk mobilisasi sosial.

Korporasi adalah aktor kuat lain dengan modal ekstra untuk melaksanakan mobilisasi sosial. Strategi yang ada dewasa ini dikenal sebagai *Corporate Social Responsibility* atau CSR di

mana korporasi menyediakan pendanaan dan sumber dayalain untuk melaksanakan mobilisasi sosial, seperti memberi kursi roda atau komputer dengan *keyboard* menggunakan huruf Braille. Kritik ditujukan kepada sasaran korporasi yang sedikit mirip dengan politisi: untuk menjaga nama baik, goodbranding. Oleh karena itu, korporasi dengan program CSR-nya diberi skor sedang.

Masyarakat adalah aktor yang efektivitasnya dalam melakukan mobilisasi sosial dipertanyakan karena keputusannya dipengaruhi oleh nilai-nilai sosial. Suatu masyarakat di mana kaum “difabel” disebut sebagai “sebuah keluarga yang dikutuk” tidak ada mobilisasi. Kepentingan keamanan sosial adalah argumen utama mengapa masyarakat tidak mampu untuk merespons mobilisasi sosial. Masyarakat cenderung menjadi pengikut bukan perintis/pelopor atau pemimpin.

Keluarga adalah tempat terbaik bagi kaum difabel, dan oleh karenanya juga bagi mobilisasi sosial. Keluarga yang termotivasi akan mendorong kaum difabel untuk menjadi mandiri dan mengurangi keberadaannya sebagai “beban”. Banyak kasus menunjukkan bahwa keluarga dengan difabel berhasil melakukan mobilisasi sosial. Strategi yang paling efektif untuk memberikan bantuan dalam waktu tertentu dan terus memberikan kepercayaan kepada mereka untuk menjadi mandiri. Oleh karena itu, skor bagi keluarga adalah tinggi.

Tabel 9.2 Aktor-aktor Mobilisasi Sosial

Aktor	Kepentingan	Strategi	Skor Penyejajaran
Politisi	Kekuasaan	Keputusan Politis	Medium Sampai Tinggi
Pemerintah	Pelayanan	Pelayanan yang dapat Dijangkau	Tinggi sampai sangat Tinggi
LSM	Pemberdayaan	Manfaat Sosial	Sangat Tinggi
Korporasi	Tanggungjawab Sosial	Nama Baik	Medium
Masyarakat	Keamanan Sosial	Sukarela	Rendah Sampai Medium
Keluarga	Mengurangi Ketergantungan	Memberikan Bantuan	Tinggi
Individu	Eksistensi	Mandiri	Sangat Tinggi
Media Massa	Paparan	Popularitas	Rendah

Individu adalah kunci keberhasilan bagi mobilisasi sosial difabel, karena individu memiliki kontrol terbesar bagi diri mereka sendiri untuk bertahan hidup. Ia adalah tentang eksistensi sebagai manusia. Ia mendorong orang-orang untuk menjadi orang yang dapat menolong dirinya sendiri. Sehingga, skor individu sangat tinggi. Keberhasilan orang difabel terutama tergantung pada kehendak yang kuat, motivasi, dan disiplin.

Media massa adalah kekuatan mobilisasi sosial karena fungsinya sebagai “perpanjangan manusia” (McLuhan, 1964). Media massa kehadirannya ada di mana saja. Keberadaannya tidak tertahankan. Kepentingan utama media adalah pemaparan bahwa semakin banyak orang yang menyukai apa yang mereka paparkan, maka media massa tersebut akan semakin banyak mendapat pujian dan keuntungan. Strateginya adalah tentang popularitas. Media dapat memaparkan tentang orang-orang difabel dengan bakat khusus dan keberhasilan mereka.

Menggarisbawahi penyejajaran skor di kalangan para aktor, cara yang paling efektif adalah dengan membuat semua pihak sejajar. Tetapi pertanyaannya adalah: "Akankah hal itu dimungkinkan?" Banyak hal yang mustahil, tetapi banyak juga lainnya yang memungkinkan. *The China Disabled Art Troupe* adalah contoh mulia tentang para politisi, pemerintah, LSM, korporasi, masyarakat, keluarga, individu, dan media massa yang disatukan untuk menciptakan seni yang indah oleh kaum difabel, seperti para tunanetra, tunarungu, tunagrahita sampai tunadaksa. Keberhasilan penyejajaran menciptakan sinergi; dan sinergi berarti 1 + 1 yang sama dengan lebih dari dua! Sejauh pemahaman saya, mobilisasi sosial adalah upaya yang dimaksudkan untuk mengubah realitas sosial nonpartisipan agar menjadi bersifat partisipatif, untuk mencapai tahapan tertentu di mana realitas sosial mempunyai dorongan internal yang disebut sebagai "massa kritis" untuk membentuk masa depan.

Kaum yang tertinggal terutama adalah komunitas marginal dan terpencil. Mereka adalah orang-orang yang tertinggal karena kesenjangan di antara nilai-nilai dan kesenjangan ruang dan waktu.

Masyarakat marginal. Masyarakat modern cenderung mencakup semua tipe dan level komunitas di seluruh dunia, tetapi bagaimanapun juga terdapat komunitas yang menyimpang, komunitas yang berbeda menurut pilihan mereka sendiri. Penyimpangan menciptakan sub-kelompok yang disebut masyarakat marginal, mereka yang termarginalisasi oleh masyarakat, seperti:

1. Transseksual.
2. Pekerja seks komersial.
3. Penjahat.
4. Para pengguna obat-obatan terlarang.
5. Peminum alkohol.
6. Kelompok anti-sosial atau "gang"

Emile Durkheim pada 1870-an merasa takut apabila masyarakat modern mungkin menjadi begitu beragam sehingga mereka akan runtuh menjadi anomi/tidak stabil secara sosial, suatu kondisi di mana masyarakat hanya memberikan sedikit panduan kepada individu. Dengan hidup menggunakan norma-norma moral yang lemah, orang-orang modern dapat menjadi bersifat egosentris, menempatkan kebutuhan mereka sendiri di atas kepentingan orang lain dan hanya sedikit menemukan tujuan kehidupan (Macionis, 2007: 493).

Transseksual bukan semata produk keturunan, tetapi juga merupakan produk sosial. Orang-orang yang mencari identitas membuat mereka ada dalam persaingan yang intens. Sebagai contoh adalah seorang laki-laki yang berubah menjadi gay mungkin menjadi transseksual karena alasan sosial dan/atau biologis. Contoh lain adalah pekerja seks komersial yang disebabkan oleh pernikahan singkat. Karena tekanan sosial dan ekonomi, perempuan mungkin mencari cara termudah untuk melarikan diri dan mendapatkan uang, dengan sedikit pengetahuan dan keterampilan, dengan menjadi pekerja seks komersial. Menyangkut fenomena tersebut, kampanye “seks aman” kemudian dipromosikan oleh pemerintah untuk menangani isu komersialisasi seksual. Legalisasi prostitusi dilarang di sebagian besar agama, khususnya Islam. Dengan demikian, beberapa negara Islam menghadapi kesulitan untuk menghadapi isu prostitusi.

Kejahatan juga merupakan isu yang sangat kritis. Manajemen narapidana adalah salah satu dilema yang menyangkut belanja pemerintah. Untuk menyediakan makanan dan kebutuhan hidup sehari-hari berarti menurunkan pengeluaran sosial. Selain itu, mantan narapidana sangat dipinggirkan oleh masyarakat sehingga satu-satunya pilihan pekerjaan biasanya adalah menjadi penjahat lagi! Kejahatan sangat terkait dengan obat-obatan terlarang, narkoba, alkohol, dan gang. Dengan demikian, masalah sosial tetap tak terpecahkan dan tidak terjawab. Solusinya adalah dengan menjaga anggota keluarga agar tidak berdekatan dengan

masyarakat yang termarginalisasi, dan di lain pihak untuk mengembangkan model rehabilitasi yang beragam bagi kaum marginal.

Komunitas terpencil. Satu hari di Jakarta, pada 1992, saya mengikuti seminar yang dipandu oleh Alvin Toffler, futurolog yang paling menonjol pada saat itu. Toffler hadir dengan gagasan bahwa masyarakat telah mengalami pergeseran besar, dari gelombang pertama, masyarakat pertanian, ke gelombang kedua, masyarakat industri, dan sekarang pada saat itu gelombang ketiga, masyarakat informasi. Kemudian timbul sebuah pertanyaan: “Bagaimana dengan Indonesia?” Pertanyaan yang sederhana, tetapi mungkin yang paling sulit untuk dijawab. Ia menjawab bahwa Indonesia memiliki peradaban yang paling unik di dunia dengan mengalami gelombang peradaban pertama pertanian, peradaban gelombang kedua industri, dan juga peradaban gelombang ketiga informasi. Plus! Seperti yang ia tambahkan, peradaban primitif. Komunitas utama di Irian Barat, yang sekarang menjadi Papua terletak di bagian timur Indonesia, adalah komunitas primitif. Mereka tidak mengenakan busana dan masih menggunakan teknologi yang primitif, seperti peradaban zaman Neolitik. Untuk membuat mereka “modern” seperti peradaban di Jawa, Sumatera, Bali, adalah sangat sulit. Kesenjangannya bukan semata-mata menyangkut teknologi, pengetahuan, dan kesejahteraan, tetapi juga nilai-nilai. Kebijakan sosial yang diperkenalkan kepada masyarakat adalah:

1. Untuk membangun sekolah publik.
2. Untuk membangun perumahan publik.
3. Untuk memperkenalkan modernitas kepada orang pribumi.
4. Sebagian orang pribumi dipromosikan untuk mendapatkan pendidikan gratis di Jawa. Mereka diharapkan menjadi agen perubahan ketika mereka kembali ke tanah asal mereka.
5. Untuk melibatkan orang-orang daerah ke dalam pembangunan daerahnya.

Langkah-langkah tersebut sekarang meloncat ke politik dengan promosi desentralisasi agar dapat memberdayakan pemerintah daerah. Dengan membangkitkan desentralisasi, pemerintah daerah diharapkan untuk menangkap aspirasi penduduk setempat dan perlu untuk meningkatkan pembangunan. Beberapa daerah di Papua, seperti Merauke mulai menjadi pusat pembangunan di Indonesia Timur.

Permasalahan yang terjadi pada komunitas terpencil juga terjadi di Malaysia, Filipina, Myanmar, Thailand, dan China. Untuk menghadapi permasalahan ini, kebijakan sosial sebaiknya berada di depan, dan diikuti oleh kebijakan ekonomi dan politik. Berdasarkan pengalaman Indonesia, untuk meletakkan kebijakan ekonomi dan politik di depan hanya menciptakan konflik yang tidak perlu.

C. Tragedi

Ketidakadilan sosial terjadi di kalangan korban bencana dan kecelakaan, seperti korban Tsunami di Banda Aceh dan Thailand Selatan, gempa bumi di Padang dan Yogyakarta, letusan gunung Merapi di Yogyakarta, banjir di China, Malaysia dan Bangladesh, dan sebagainya. Korban-korban tersebut tidak memiliki tempat tinggal, makanan, minuman, pakaian, dan air bersih. Pemanasan global juga memberikan dampaknya sendiri, seperti musim kering yang lebih lama di Afrika yang diperburuk oleh konflik etnik telah menimbulkan masyarakat yang mengalami kemiskinan parah. Karena hal ini, kebijakan sosial di tingkat nasional menjadi kunci solusi, bukan bantuan multinasional.

Secara umum, terdapat serangkaian kebijakan untuk mengelola sistem ketika terjadi tragedi alam, seperti: kekuatankhusus, anggaran khusus, sistem peringatan dini, dan status waspada. Sistem harus mampu meningkatkan partisipasi dari semua lembaga, seperti: pemerintah, korporasi, kesehatan, universitas, gereja dan LSM. Sistem harus mampu untuk merespons dukungan nasional dan internasional dengan cepat.

Sgarzi dan McDevitt mendefinisikan korban sebagai individu yang menjadi objek kebencian, kejahatan, dan kekerasan yang terjadi dalam lingkungan domestik atau rumah tangga dan masyarakat (Sgarzi dan McDevitt, 2003: 1). Korban adalah individu yang menderita luka dan bahaya karena kekuatan yang berada di luar kontrol mereka dan tidak terkait dengan tanggung jawab pribadi mereka (Karmen, 1990: 3). Viktimologi adalah studi ilmiah tentang viktimisasi, termasuk hubungan antara korban dan pelaku, interaksi antara korban dan sistem peradilan kejahatan (yaitu, polisi, peradilan, dan sebagainya) dan hubungan antara korban serta kelompok sosial dan lembaga lainnya, seperti media, bisnis, dan gerakan sosial. Ada tiga target utama viktimisasi sosial. Pertama adalah mereka yang rentan, seperti anak-anak yang mengalami kekerasan; objek-objek perdagangan, kekerasan seksual, perkosaan; prostitusi; dan para tunawisma. Kedua adalah orang difabel yang memiliki kecatatan fisik dan psikologis. Ketiga adalah korban tragedi, yaitu bencana alam (seperti banjir, gempa bumi, kebakaran, tsunami), bencana politik (seperti terorisme).

Seperti yang dinyatakan oleh Sgarzi dan McDevitt (2003) individu sekarang menjadi masyarakat korban yang tidak terlihat, khususnya oleh media. "Berapa kali telah mengetahui berita kriminal di media?" "bagaimana ia memengaruhi perilaku masyarakat?", karena serangkaian paparanberita pembunuhan mungkin menciptakan kepanikan dan penderitaan dalam masyarakat. Paparan berita kebencian menciptakan dendam masyarakat. Media tidak mencerminkan budaya, tetapi menciptakan budaya baru yang membentuk masyarakat media massa baru dengan semua nilai dan fakta patologisnya, Pertanyaan yang tidak terjawab adalah: "Apa yang akan dilakukan?"

BAB X
PEMBANGUNAN INKLUSIF SEBAGAI UPAYA
MEREDUKSI SOCIAL EXCLUSION DI PERKOTAAN:
KASUS KELOMPOK MARJINAL, PKL DAN
MASYARAKAT MISKIN

A. Pembangunan Inklusif untuk Mereduksi *Social Exclusion*

Keberhasilan pembangunan nasional tidak hanya terkait pengembangan wilayah, namun mampu mewujudkan prinsip keadilan sosial dan mengikutsertakan kelompok masyarakat miskin dan marjinal dalam proses pembangunan itu sendiri. Namun demikian, pertumbuhan penduduk yang cepat disertai perkembangan fisik yang tidak terkendali menyebabkan beberapa kawasan perkotaan mengalami penurunan kualitas hidupnya. Beberapa aspek kehidupan kota-kota di Indonesia, menurut Ikatan Ahli Perencana (2014), yang masih dianggap di bawah standar oleh warga kota antara lain: kriminalitas, ketersediaan fasilitas rekreasi, perlindungan terhadap bangunan bersejarah, lapangan kerja, biaya hidup, kemacetan, kualitas angkutan umum, RTH, dan pencemaran. Temuan ini kemudian merefleksikan persoalan kota-kota metropolitan dan besar, seperti kemacetan, kawasan kumuh, polusi udara, dan buruknya infrastruktur perkotaan yang semuanya diakibatkan oleh ketidakmampuan kota dalam merespon aktivitas yang berkembang di dalamnya. Kota di Indonesia harus dapat menyelesaikan persoalan persoalannya, sehingga dapat menjadi wadah yang kondusif bagi kegiatan perekonomian yang dilakukan oleh kelompok pekerja yang produktif dan kreatif. Pelibatan partisipasi publik menjadi bagian penting dalam melibatkan masyarakat miskin dan marjinal dalam program pembangunan, karena proses pembangunan harus datang melalui pemahaman mereka, dan bukan karena pemaksaan, pola dan pendekatan perencanaan dan implementasi pembangunan kota yang berasal dari atas saja (*top down*) akan kian memperburuk wajah kota.

Survei tentang indeks kota yang paling nyaman dihuni atau Most Livable City Index (MLCI), yang dilakukan oleh

Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia (IAP) menempatkan Solo dan Jogja sebagai dua dari tuiuh kota di Indonesia yang ternyaman untuk ditinggali. Selain Solo dan Jogja, survei MLCI itu juga menempatkan kota Balikpapan, Malang, Palembang, Makassar, dan Bandung sebagai kota menengah di Indonesia yang indeks kenyamanannya di atas rata-rata nasional, 63,2%. Indeks kenyamanan kota itu didasarkan pada 27 indikator, dengan faktor ekonomi menjadi poin utama tingkat kenyamanan dan kelayakan hunian. Indikator selanjutnya adalah faktor kebersihan dan keberadaan fasilitas kesehatan. IAP melalui survei MLCI bertujuan untuk melakukan identifikasi awal faktor-faktor krisis pembangunan pada masing-masing kota di Indonesia. Berdasarkan survei IAP terdapat tuiuh kota menengah yang masuk kategori MLCI yang memberikan akses mudah bagi para warganya untuk berangkat ke tempat kerja. Selain itu, warga juga mengklaim kemudahan transportasi dan kualitas kota yang meningkat karena kemampuan kepemimpinan walikota. Seperti contoh, Kota Bandung, Solo dan Makassar di mana walikotanya telah memberikan akses kemudahan bagi warganya untuk tidak mengantre mendapatkan surat administratif di pusat pemerintahan. Keberadaan indeks ini, diperlukan untuk mengukur kualitas kehidupan warga kota (IAP, Ikatan Ahli Perencanaan Kota: Nilai Solo dan tata kelola Kota Solo, dalam www.solopos.com/2014/...../tata-kota-solo,11/8/2014).

Pada era desentralisasi dan demokratisasi yang terjadi sejak era reformasi, telah memberikan pengalaman tersendiri dalam pendekatan pembangunan perkotaan. Kewenangan yang luas tanpa disertai mantapnya kapasitas manajemen perkotaan, telah menyebabkan banyak kota justru mengalami permasalahan lingkungan yang lebih kompleks. Pembangunan fisik yang tidak terkendali tanpa memperhatikan prinsip-prinsip lingkungan, dan penataan ruang berujung pada penurunan kualitas kelayakhunian kota. Pada sisi lain, desentralisasi memberikan kesempatan munculnya pemimpin-pemimpin kota reformis yang berkontribusi dalam menyelesaikan persoalan-

persoalan wilayah perkotaan dengan terobosan yang inovatif. Solo, Bandung, Sawahlunto, Palembang, Kabupaten Bantaeng, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Wakatobi, Kota Surabaya, Kabupaten Trenggalek, dan banyak kota lainnya adalah sebagian dari kota yang menikmati buah manis desentralisasi. Era demokratisasi memang menuntut para pemimpin kota untuk mengubah paradigma pembangunan kotanya menjadi lebih inklusif sesuai tuntutan dari UNESCO. Kesadaran warga mengenai hak dan kewajibannya dalam proses pembangunan menuntut pemerintah kota untuk lebih akuntabel dan transparan dalam menialankan program-program pembangunannya. Pada banyak kasus kita telah melihat bagaimana pendekatan pembangunan kota yang inklusif membuat kota dapat mengatasi persoalan-persoalan keseharian kota seperti kawasan kumuh, kemacetan, lingkungan, dan lain sebagainya.

Kesadaran mengenai pentingnya pembangunan inklusif timbul setelah melihat realitas, bahwa pembangunan yang telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tidak selalu sepenuhnya dapat dinikmati oleh kelompok miskin dan marjinal di daerah kumuh perkotaan. Tantangannya sekarang adalah, mendefinisikan kembali atau mengkonseptualisasikan istilah pembangunan secara luas sebagai suatu proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat, atau suatu sistem sosial secara keseluruhan menuju suatu kondisi inklusi sosial. Istilah inklusi sosial itu sendiri memiliki makna, yakni suatu kehidupan yang lebih baik atau lebih manusiawi. Inklusi sosial atau pembangunan inklusif, merupakan pendekatan baru untuk membangun dengan cara mengembangkan sebuah lingkungan yang semakin terbuka, mengajak masuk dan mengikutsertakan semua orang dengan berbagai perbedaan latar belakang, karakteristik, kemampuan, status, kondisi, etnik, budaya dan lainnya dalam suatu proses pembangunan. Bagaimana pendekatan pembangunan inklusif diterapkan di perkotaan Indonesia, menarik untuk dikaji lebih mendalam, terutama dengan semakin lebarnya jurang antara kehidupan

sosial di kota di Jawa dan luar Jawa. Sesuai dengan Nawacita Presiden Joko Widodo (Jokowi) yang mencanangkan bahwa Negara harus hadir, dan pembangunan mulai dari pinggiran ke pusat yang tujuannya untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan dan demokrasi. Tulisan ini mencoba merekonstruksi kembali nilai-nilai pembangunan di perkotaan sesuai dengan konsep inklusi sosial yang bertujuan tercapainya kualitas hidup, berkembangnya hubungan sosial, kohesi sosial dan partisipasi sosial serta modal sosial di Kota Solo Jawa Tengah. Sosiologi dipilih sebagai sebuah pendekatan untuk menganalisis konsep pembangunan inklusif yang dijabarkan dalam bahasan analisis hasil penelitian.

B. Eksklusi Sosial sebagai Ekse Pembangunan di Wilayah Kota

Model pembangunan yang terlalu bertumpu hanya kepada pertumbuhan ekonomi seperti yang dijalankan pemerintahan sebelumnya, telah dikritisi oleh para ahli sosial, karena ternyata proses pembangunannya tidak hanya mendorong pertumbuhan ekonomi tetapi juga menghasilkan eksklusi sosial, kemiskinan dan ketimpangan sosial. Menurut Korten (2006), pendekatan pembangunan yang terlalu berorientasi kepada pertumbuhan telah menghasilkan eksklusi sosial dan tiga krisis besar, berupa: kekerasan, kemiskinan, dan kehancuran lingkungan. Ketiga persoalan ini sangat kompleks, sehingga jika suatu negara ingin keluar dari permasalahan eksklusi sosial dan kemiskinan membutuhkan paradigma baru dalam pembangunannya, yakni paradigma yang mengutamakan dimensi sosial budaya dalam proses pembangunan (pembangunan sosial). Konsep baru ini diberi nama pembangunan inklusif.

Dalam konteks pembangunan kota, menurut Belsky (2012) pemerintah harus lebih proaktif dibanding reaktif dalam mengatasi persoalan-persoalan kota seperti kawasan kumuh, kemacetan dan persoalan lingkungan, terutama yang terkait dengan kelompok miskin kota, kelompok berkebutuhan khusus, anak-anak, dan kelompok lainnya. Kelompok tersebut harus

didudukkan sebagai elemen penting dalam kehidupan perekonomian kota sehingga kebijakan yang disusun akan mengarah kepada upaya memberikan kesempatan yang sama dalam beraktivitas sehingga meningkatkan dinamika kehidupan kota itu sendiri. Kesadaran mengenai pentingnya pembangunan inklusif timbul setelah melihat realitas bahwa pembangunan yang telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tidak selalu sepenuhnya dapat dinikmati oleh kelompok miskin di daerah kumuh perkotaan. Menurut Lenoir (1974), konsep pembangunan inklusif lahir dari komitmen untuk mendorong pertumbuhan dengan melibatkan warga sehingga dalam prosesnya terjadi penyebaran manfaat yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang lebih luas. Pembangunan inklusif merupakan pendekatan yang diperkenalkan sebagai bentuk "reaksi" atas pembangunan yang menekankan kepada pertumbuhan dan meninggalkan kelompok marjinal. Pendekatan ini digaungkan sebagai upaya pemeratakan pembangunan tidak semata kepada kelompok-kelompok eksklusif semata. Terminologi pembangunan yang inklusif tidak terbatas kepada aspek ekonomi semata akan tetapi lebih luas memberikan akses kepada seluruh elemen masyarakat dalam menikmati hasil pembangunan, termasuk di dalamnya infrastruktur dan layanan dasar.

Permasalahan utama perkotaan adalah penduduk, di perkotaan Indonesia tahun 1980 baru mencapai 32,8 juta jiwa atau 22,3% dari total penduduk nasional. Pada tahun 1990 angka tersebut meningkat menjadi 55,4 juta jiwa atau 30,9%, dan menjadi 90 juta jiwa atau 44% pada tahun 2002. Tahun 2012 penduduk perkotaan di Indonesia mencapai 129,6 juta orang atau ada sekitar 54% penduduk yang menyeseaki kota. Angka tersebut diperkirakan akan mencapai 150 juta atau 60% dari total penduduk nasional pada tahun 2015. Jumlah penduduk kota-kota di Jawa dan Luar Jawa tidak seimbang, 58% penduduk tinggal di kotakota di Jawa dan 42% konsentrasi penduduk kota berada di luar Pulau Jawa (data BPS: 1980- 2015). Hal ini disebabkan konsentrasi ekonomi dan infrastruktur kota masih

terpusat di pulau Jawa, sehingga migrasi penduduk yang masuk ke kota-kota di Jawa sangat tinggi.

Seiring dengan kenaikan jumlah penduduk kota, meningkat pula jumlah penduduk miskin. Mayoritas penduduk Indonesia tinggal di kota-kota besar dan tidak semua penduduk itu mapan secara sosial ekonomi, tetapi mereka memberi sumbangan besar kepada hingar bingar politik kota, pembangunan sosial, ekonomi, dan budaya urban. Tanpa dukungan penduduk kelas menengah ke bawah, kota tidak akan berfungsi secara maksimal dan kota akan kehilangan "ruhnya". Kelompok penduduk strata sosial rendah pada umumnya akan menyuplai tenaga sebagai pekerja "*blue collar*", misal sebagai pekerja rumah tangga, tukang sayur keliling, tukang air, tambal ban, penjaja makanan keliling, dan sebagainya. Di Jakarta sebagai ibukota negara memiliki jumlah penduduk mencapai 10 juta lebih, dan ada sekitar 29,13% penduduk miskin dari total penduduk Jakarta. Konflik sosial, kemiskinan, deprivasi, dan eksklusi sosial dalam beberapa aspek disebabkan adanya dominasi *stakeholders* tertentu dalam pengelolaan dan penguasaan ruang kota (SDA, SDS, SDE, dan SDP). Kondisi demikian cenderung menumbuhkan ketimpangan dan kesenjangan sosial serta lemahnya aksesibilitas terhadap sumberdaya sosial, ekonomi politik kota, selain itu menyuburkan korupsi dana APBD kota (Warsilah, 2014).

Pembangunan di ruang kota sejauh ini menghasilkan kesejahteraan untuk sebagian kecil warga kota dan kondisi deprivasi sosial untuk sebagian besar warganya. Kondisi demikian disebabkan penetapan paradigma pembangunan yang terlalu bertumpu kepada pembangunan ekonomi dengan capaian pertumbuhan ekonomi. Kapitalisasi ruang kota telah menyebabkan rusaknya tatanan sosial masyarakat kota, masyarakat menjadi asing satu sama lain dan kehilangan kontak dengan tetangga di sebelah, apalagi dengan saudarasebangsa di pulau lain, padahal transportasi dan telekomunikasi sudah semakin modern. Ikatanikatan sosial yang inklusif dan kebhinekaan telah diganti oleh pengelompokan eksklusif

berdasarkan kaidah-kaidah yang dangkal dan untuk kepentingan individu. Uang telah menggantikan ucapan salam yang kita sampaikan ketika berjumpa sesama. Fasilitas material menggantikan jabat tangan hangat antara orang-orang yang bekerja bersama. Keanggotaan sebuah klub eksklusif menjadi lebih penting daripada kewarganegaraan (*citizenship*). Kondisi demikian disebut sebagai eksklusi sosial (*social exclusion*) dan sering muncul sebagai pemicu konflik dan kekerasan di ruang kota, kemiskinan, ketidakpedulian terhadap kelompok marginal kota, dan sebagainya. Eksklusi sosial menggejala di perkotaan Indonesia, seiring dengan semakin berkembangnya pembangunan wilayah perkotaan, dan mencapai puncaknya dalam bentuk berbagai krisis ekonomi, sosial, dan politik (Warsilah, 2014). Untuk mereduksi persoalan eksklusi sosial, kita semua membutuhkan pendekatan pembangunan inklusif yang diharapkan terjadi inklusi sosial (*social inclusion*) yang memungkinkan munculnya rasa saling percaya (*trust*), modal bersama (*social capital*) untuk membangun hidup yang lebih manusiawi, dan tidak menuju kemusnahan (*apocalyptic*) sebuah peradaban kota.

C. Pendekatan Pembangunan Inklusif

Pilihan konsep pembangunan perkotaan yang eksklusif oleh sebagian besar negara, terutama negara berkembang, oleh para ahli sosial dipandang kurang memperhitungkan aspek-aspek non-ekonomis atau hanya sebatas menggunakan indikator pertumbuhan ekonomi semata, yaitu tingkat pertumbuhan *Gross Domestic Product* (GDP). Padahal, ukuran kesuksesan pembangunan yang dipilih suatu negara hanya mengacu pada ukuran kuantitatif GDP dan peningkatan investasi asing sudah dapat dipastikan akan memunculkan permasalahan kemiskinan, deprivasi sosial dan eksklusif sosial. Tantangannya sekarang adalah mendefinisikan kembali atau mengonseptualisasikan istilah pembangunan secara luas sebagai suatu proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat, atau suatu sistem sosial secara keseluruhan

menuju kehidupan yang lebih baik atau lebih manusiawi (inklusi sosial).

Oleh karena itu, sejak awal tahun 80-an para sosiolog terutama di Eropa mulai melakukan kritik terhadap model pembangunan ekonomi dan menawarkan pendekatan sosial yang lebih mampu memotret permasalahan sosial, yakni melalui pendekatan modal sosial dan inklusi sosial (*social exclusion*). Sering dilupakan bahwa, sebagaimana relasi sosial (relasi antar manusia) pada umumnya, hampir selalu melibatkan modal sosial (*social capital*). Bank Dunia dalam laporan tahunannya yang berjudul “*Entering the 21st Century*” mengungkapkan bahwa modal sosial memiliki dampak yang signifikan terhadap proses-proses pembangunan (World Bank, 2000). Konsep yang dikembangkan oleh World Bank dengan menggunakan modal sosial sebagai dasar pembangunan didasari pada asumsi berikut (World Bank, 1998): (a) Modal sosial berada dalam seluruh keterkaitan ekonomi, sosial, dan politik, serta hubungan sosial (*social relationships*) mempengaruhi bagaimana pasar dan negara bekerja, dan sebaliknya pasar dan negara juga akan membentuk bagaimana modal sosial di masyarakat bersangkutan; (b) Hubungan yang stabil antar aktor dapat mendorong keefektifan dan efisiensi baik perilaku kolektif maupun individual; (c) Modal sosial dalam satu masyarakat dapat diperkuat, namun membutuhkan dukungan sumberdaya tertentu untuk memperkuatnya; dan (d) Agar tercipta hubungan sosial dan kelembagaan yang baik, maka anggota masyarakat mesti mendukungnya.

Modal sosial atau *social capital* oleh World Bank (1998), didefinisikan sebagai “...a society includes the institutions, the relationships, the attitudes and values that govern interactions among people and contribute to economic and social development”. Modal sosial dipandang sangat berperan sebagai perekat yang mengikat semua orang dalam masyarakat. Oleh karena itu, agar modal sosial dapat berfungsi maksimal dibutuhkan adanya “nilai saling berbagi” (*shared values*) serta pengorganisasian peran (*rules*) yang diekspresikan dalam hubungan personal

(*personal relationships*), kepercayaan (*trust*), dan *common sense* tentang tanggung jawab bersama. Dan memang, pada umumnya kegiatan pembangunan akan lebih mudah dicapai dan biayanya akan lebih kecil jika terdapat modal sosial yang besar yang menyokong pembangunan tersebut (Narayan & Prittchett, 1997; Grootaert & van Bastelaer, 2001). Namun demikian, menurut Tonkiss (2000), modal sosial barulah bernilai ekonomis kalau dapat membantu individu atau kelompok terutama ketika berfungsi untuk mengakses sumber-sumber keuangan, informasi, pekerjaan, dan lain sebagainya. Tetapi, pada kenyataannya jaringan sosial, sebagai bagian dari modal sosial, tidak cukup dalam pembangunan karena belum mampu menciptakan modal fisik dan modal finansial yang juga dibutuhkan.

Sementara Putnam (1993), mengonsepsikan modal sosial sebagai: "*similar to the notions of physical and human capital, the term social capital refers to featurers of social organization – such as network, norms, and trust that increase a society's productive potential*". Melalui definisi ini, konsep *trust*, *network*, dan *civil society* adalah sesuatu yang lahir dari adanya modal sosial. Dengan mempelajari ketiganya maka kita dapat memprediksi kekuatan dan perkembangan dari modal sosial yang ada di suatu masyarakat. Oleh karena itu, modal sosial tidak dapat diciptakan oleh seorang individual belaka, tetapi akan sangat tergantung kepada kapasitas masyarakat (ataupun organisasi) untuk membentuk asosiasi dan jaringan baru. Namun demikian, jika kita analisis kelemahan konsep Putnam ini hanya memandang modal sosial sebagai seperangkat hubungan horizontal (*horizontal associations*) antar orang belaka, sehingga terkesan sempit konsepsinya. Untuk melengkapi konsep Putnam, Coleman (1988) memandang modal sosial juga mencakup hubungan vertikal. Coleman (1988), memasukkan hubungan-hubungan horizontal dan vertical sekaligus, serta perilaku di dalam dan antara seluruh pihak dalam sistem sosial. Untuk itu, Coleman (1998) mendefinisikan modal sosial sebagai "*a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some*

aspect of social structure, and they facilitate certain actions of actors whether personal or corporate actors within the structure”.

Pada posisi demikian, modal sosial memiliki kontribusi penting dalam pembangunan, khususnya pembangunan berkelanjutan. Tetapi, pada konsep awal pembangunan berkelanjutan, faktor-faktor yang dipertimbangkan baru terbatas pada natural capital, physical atau produced capital, dan human capital. Berarti, ketiga kapital tersebut baru menjelaskan secara parsial dari keseluruhan proses pertumbuhan ekonomi dan satu mata rantai yang hilang adalah sosial kapital (Grootaert, 1997). Jika dicermati lebih jauh, khususnya dari sudut pandang sosiologi, dapat ditunjukkan bahwa elemen utama dalam modal sosial mencakup *norms, reciprocity, trust, dan network*. Pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi sering berorientasi pada pemerataan ekonomi semata, dan cenderung mengabaikan kesejahteraan masyarakat. Pada proses pembangunan tersebut, masyarakat tidak terlibat dalam pembangunan dan mereka cenderung tereksklusi secara sosial, terutama di daerah di perkotaan.

Istilah eksklusi sosial pertama kali digunakan oleh Lenoir (1974) dalam karyanya yang berjudul *Les Exclus: Un Francais Sur Dix*, istilah ini digunakan untuk merujuk kepada orang-orang termajinalkan dari arus utama masyarakat di Perancis dan menjadi miskin. Menurut Lenoir (1974), eksklusi sosial dapat diartikan sebagai terjadinya proses stigmatisasi, penindasan dan pembatasan-pembatasan melalui berbagai kebijakan, juga terjadinya diskriminasi institusi lainnya yang membuat individu, dan kelompok tereksklusi dari kehidupan sosial. Kemudian, Somerville (1998) lebih menegaskan konsep eksklusi sosial sebagai akibat tidak terpenuhinya hak sosial warga kota. Tetapi sebetulnya menurut Somerville, bukan hanya hak sosial warga negara saja yang dapat menjadi indikator terjadinya proses eksklusi sosial, tetapi proses stigmatisasi, penindasan dan pembatasan melalui kebijakan serta diskriminalisasi intitusi lainnya telah membuat individu atau kelompok tereksklusi dari

kehidupan sosial, politik dan budaya. Lebih jauh ditegaskan oleh Pierson (2002), bahwa ada lima kekuatan yang cenderung mendorong terjadinya proses eksklusi sosial, yakni faktor kemiskinan, penghasilan rendah, tidak adanya akses kepada pasar kerja, tidak adanya dukungan dan jaringan sosial, serta efek dari kawasan dan lingkungan sekitar serta terputusnya layanan publik. Dan, berdasarkan pada pengamatan Lenoir (1974), ada 10 kategori masyarakat Perancis yang mengalami eksklusi sosial, mereka adalah sebagai berikut: penyandang fisik dan mental, orang yang memiliki kecenderungan putu asa (bahkan *suicide*/bunuh diri), jompo, anak-anak korban kekerasan, pengguna zat-zat terlarang, anak-anak korban kenakalan, orang asosial, orang tua single, kelompok marginal, dan orang miskin. Mereka semua ini disebut sebagai "*socially excluded*". Kondisi kemiskinan di sini didefinisikan lebih luas daripada kekurangan uang, tetapi sebagai keterbatasan sumber daya budaya dan sosial yang sangat terbatas untuk orang dapat secara minimal dapat diterima hidup.

Sejak diperkenalkan oleh Lenoir pada tahun 1974, konsep eksklusi sosial/inklusi menonjol dalam wacana kebijakan di Perancis. Konsep ini kemudian diadopsi oleh Uni Eropa pada akhir 1980-an sebagai konsep kunci dalam kebijakan sosial dan dalam banyak kasus menggantikan konsep kemiskinan. Eksklusi sosial pada pengertian World Bank dipandang sebagai proses tempat partisipasi dan solidaritas masyarakat menurun. Kondisi demikian mencerminkan kurang memadainya kohesi sosial atau integrasi sosial. Pada tingkat individual, eksklusi sosial mengacu padaketidakmampuan untuk berpartisipasi dalamkegiatan sosial dan membangun maknahubungan sosial. Konsep eksklusi dan inklusi sosial menyebar ke negara-negara berkembang, dengan cara melakukan redefinisi konsep pembangunan ekonomi yang juga harusbertumpu kepada pendekatan sosial atau menggunakan pendekatan pembangunan inklusif. Pengertian inklusif digunakan sebagai sebuah pendekatan untuk membangun dan mengembangkan sebuah lingkungan yang semakin terbuka; mengajak masuk dan

mengikutsertakan semua orang dengan berbagai perbedaan latar belakang, karakteristik, kemampuan, status, kondisi, etnik, budaya dan lainnya (Lenoir, 1974). Lingkungan inklusif adalah lingkungan sosial masyarakat yang terbuka, ramah, meniadakan hambatan, dan menyenangkan karena setiap warga masyarakat tanpa terkecuali saling menghargai dan merangkul setiap perbedaan (Lenoir, 1974). Terbuka dalam konsep lingkungan inklusif, berarti semua orang yang tinggal, berada, dan beraktivitas dalam lingkungan keluarga, sekolah, ataupun masyarakat merasa aman dan nyaman mendapatkan hak dan melaksanakan kewajibannya. Karena konsep pembangunan sosial akan melihat banyak hal yang harus diperjuangkan, yakni mulai dari pendidikan yang lebih baik, peningkatan kesehatan dan standar nutrisi, pemberantasan kemiskinan, perbaikan kondisi lingkungan, pemerataan kesempatan, pemerataan kebebasan individual, dan penyegaran kehidupan budaya (Lenoir, 1974).

Atas dasar kritik yang dilontarkan oleh para ahli sosial terhadap pendekatan pembangunan yang cenderung *economy minded*, para sosiolog mendorong lembaga dunia UNESCO melakukan pembaharuan dalam pendekatan pembangunan di seluruh negara, terutama negara berkembang, yakni dengan cara menerapkan pembangunan inklusif. Pendekatan pembangunan inklusif mendorong kelompok yang semula termarginalkan supaya diajak ikut serta dan terlibat dalam pembangunan kota, sehingga memungkinkan terjadinya proses inklusi sosial. Di Indonesia, kondisi model pembangunan yang terlalu bertumpu kepada pembangunan ekonomi menurut Wirutomo (2013) akan menghasilkan kondisi eksklusi sosial. Keadaan tereklusi akan menimbulkan sikap hidup atau cara berpikir atau memunculkan suatu kebudayaan yang melawan budaya *establish*. Eksklusi sosial itu sendiri terdiri dari dua hal, yakni eksklusi objektif dan subjektif. Eksklusi objektif adalah suatu kondisi apabila secara sengaja seseorang atau sekelompok orang dipinggirkan dalam upaya mendapatkan hak-haknya dari hak kompleks sampai hak yang sederhana. Contoh eksklusi

subektif pada umumnya ketika terjadi salah urus atau salah atur kebijakan, dan eksklusi subjektif ini akan sangat berbahaya jika golongan mayoritas mengeksklusikan diri terutama jika terkait dengan konflik agama atau etnis (2015).

Pierson (2002) dalam konsepnya menunjukkan ada lima (5) kekuatan yang cenderung mendorong terjadinya proses eksklusi sosial, yakni faktor kemiskinan, penghasilan rendah, tidak adanya akses kepadapasar kerja, tidak adanya dukungan dan jaringan sosial, serta efek dari kawasan dan lingkungan sekitar serta terputusnya layanan publik. Dengan berbagai latar belakang di atas bagi Lenoir (1974), ada sepuluh (10) kategori warga yang tereksklusi sosial, yakni cacat fisik, cacat mental, putus asa cenderung bunuh diri, jompo, anak-anak korban kekerasan, pengguna zat terlarang, korban anak akibat kenakalan, orang penyandang asosial, orang tua single, kelompokmarjinal, dan penyandang cacat sosial lainnya. Mereka semua dikategorikan sebagai "*socially excluded*".

Untuk meminimalisasi keadaan eksklusi sosial di kalangan warga kota, para pemimpin kota perlu mengadopsi model pembangunan inklusif. Dan menurut International Disability and Development Consortium (IDDC, 2010) pembangunan inklusif merupakan sebuah proses untuk memastikan bahwa semua kelompok yang terpinggirkan bisa terlibat dalam proses pembangunan. Pada pertemuan Caritas Asia Regional Forum di Phnom Penh, Kamboja tanggal 16-18 Juni 2010, isu pembangunan inklusif menjadi bahan diskusi utama. Menurut Ranieri dan Ramos (2013), konsep pembangunan inklusif lahir dari komitmen untuk mendorong pertumbuhan dengan melibatkan warga sehingga dalam prosesnya terjadi penyebaran manfaat yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang lebih luas. Pembangunan inklusif merupakan pendekatan yang diperkenalkan sebagai bentuk "reaksi" atas pembangunan yang menekankan kepada pertumbuhan dan meninggalkan kelompok marjinal. Pendekatan ini digaungkan sebagai upaya pemeratakan pembangunan tidak semata kepada kelompok-kelompok

eksklusif semata. Terminologi pembangunan yang inklusif tidak terbatas kepada aspek ekonomi semata akan tetapi lebih luas memberikan akses kepada seluruh elemen masyarakat dalam menikmati hasil pembangunan, termasuk di dalamnya infrastruktur dan layanan dasar. Dalam konteks pembangunan kota, menurut Belsky (2012) pemerintah harus lebih proaktif dibanding reaktif dalam mengatasi persoalan-persoalan kota seperti kawasan kumuh, kemacetan dan persoalan lingkungan, terutama yang terkait dengan kelompok miskin kota, kelompok berkebutuhan khusus, anak-anak, dan kelompok lainnya. Kelompok tersebut harus didudukkan sebagai elemen penting dalam kehidupan perekonomian kota sehingga kebijakan yang disusun akan mengarah kepada upaya memberikan kesempatan yang sama dalam beraktivitas sehingga meningkatkan dinamika kehidupan kota itu sendiri.

Menurut Wirotomo (2015) model pembangunan inklusif adalah suatu bentuk model pembangunan sosial yang paling mutakhir. Pada model pembangunan sosial ini harus menggunakan pendekatan yang tidak bersifat sektoral dan ekonomi, meski mekanisme pembangunan memberi *budget* secara sektoral (ekonomi, kesehatan, pendidikan dan lainnya), tetapi pembangunan haruslah di arah ke pembangunan holistik. Konsep pembangunan harus diletakkan pada unsur manusia sebagai subjek pembangunan, begitupun fenomena masyarakat dalam bentuk interaksi dan interrelasi. Secara ringkas pembangunan sosial haruslah membangun interaksi sosial dan interrelasi, sehingga ekonomi mampu menciptakan kehidupan sosial dan budaya dengan cara berorientasi kepada kualitas sosial budaya dan secara teoritis. Model pembangunan sosial seperti ini akan mampu menciptakan masyarakat inklusif. Tujuan dari pembangunan inklusif adalah membangun kualitas kehidupan sosial budaya (*social cultural quality of life*), dan komponen yang dapat dipergunakan untuk menganalisis kualitas kehidupan sosial budaya antara lain struktur sosial, kultur, dan proses sosial.

Mengacu kepada pendekatan inklusi sosial tersebut penting kiranya melakukan kajian eksklusi dan inklusi sosial dalam pembangunan di perkotaan Indonesia, apakah tujuan utama dari pembangunan kota itu telah mampu meningkatkan kualitas hidup, membangkitkan partisipasi warga kota dalam perencanaan dan pembuatan kebijakan sosial, dan kapasitas apa yang dimiliki oleh pemimpin untuk mewujudkan kualitas sosial warga kotanya?-Kajian menarik karena sesuai anjuran bank dunia, dan Unesco yang mensyaratkan Negara-negara anggotanya untuk melakukan pembangunan berbasis inklusi sosial.

BAB XI

KEBIJAKAN SOSIAL DALAM MENANGGULANGI MASALAH KEMISKINAN

A. Altruisme, Solidaritas, dan Kebijakan Sosial

1. Pengertian Altruisme

Adalah sosiolog Amerika kelahiran Rusia, Pitirim Sorokin, yang sebenarnya secara luas menggemakan pentingnya mempelajari gejala positif dalam tindakan manusia, terutama mengenai altruisme. Sorokin (1950:87) mengemukakan bahwa:

“A scientific study of positive types of social phenomena is a necessary antidote to that of negative types of our cultural, social and personal world. The moral effect alone fully justifies a further investigation of persons and groups of good will and good deeds.”

(Terjemahan bebas: Sebuah studi ilmiah tentang jenis-jenis positif dari fenomena sosial adalah penangkal yang diperlukan untuk jenis-jenis negatif dari dunia budaya, sosial dan pribadi kita. Efek moral sendiri sepenuhnya membenarkan penyelidikan lebih lanjut terhadap orang dan kelompok yang berkehendak baik dan perbuatan baik)

Dengan penegasan itu, Sorokin yang pada masa itu mulai memiliki pengaruh kuat dalam pengajaran sosiologi di Amerika, mempelopori pandangan yang mendorong ilmu sosial humaniora untuk mulai mempelajari dimensi-dimensi kebaikan dalam realitas manusia sebagai *subject matter*-nya. Sorokin menamai hal itu dengan istilah *amitology*. Dalam karyanya yang terbit pasca Perang Dunia II, Sorokin (1948:60) mendefinisikan altruisme sebagai:

“The action that produces and maintains the physical and/or psychological good of others. It is formed by love and empathy, and in its extreme form may require the free sacrifice of self for another.”

(Terjemahan bebas: Tindakan yang menghasilkan dan memelihara kebaikan fisik dan/atau psikologis orang lain. Itu dibentuk oleh cinta dan empati, dan dalam bentuk ekstrimnya mungkin membutuhkan pengorbanan diri untuk orang lain).

Banyak penulis yang memandang ide Sorokin mengenai altruisme dan proposalnya untuk memajukan *amitology* sebagai sebuah bidang kajian tersendiri, sangat dipengaruhi oleh motif untuk mendampingi upaya rekonstruksi dan pemulihan masyarakat Barat yang baru saja rusak akibat Perang Dunia Kedua. Di Universitas Harvard sendiri, tempat Sorokin menjadi Guru Besar Sosiologi pertama, pada tahun 1951 didirikan *Harvard Research Centre for Creative Altruism*, yang khusus didirikan untuk mengkaji bagaimana altruisme dan cinta altruistik dapat dicocokkan.

Namun demikian, perlu juga dikemukakan bahwa sesungguhnya bukan Sorokin yang merupakan penemu istilah altruisme, melainkan sosiolog yang lebih “uzur” lagi, yakni Auguste Comte. Comte mendefinisikan altruisme sebagai “*living for others*”, yang dalam bahasa Perancis ditulis sebagai “*vivre pour autrui*”. Altruisme rupanya berakar dari bahasa Perancis, *autrui*, yang digunakan Comte. Dengan “*living for other*” atau “hidup bagi yang lain” itu, Comte (1973:566, dikutip dari Campbell 2006:357-369) menyatakan:

“... *It follows that happiness and worth, as well in individuals as in societies, depend on adequate ascendancy of the sympathetic instincts. Thus the expression, Living for Others, is the simplest summary of the whole moral code of Positivism*”

(Terjemahan bebas: ...Oleh karena itu, kebahagiaan dan harga, juga dalam individu seperti dalam masyarakat, bergantung pada pengaruh yang memadai dari naluri simpatik. Jadi ungkapan, Hidup

untuk Sesama, adalah ringkasan paling sederhana dari keseluruhan kode moral Positivisme).

Di dalam karya ini, Comte menekankan bahwa altruisme merupakan prasyarat moral bagi terbitnya zaman positivisme; zaman di mana manusia mencapai tingkat tertinggi dalam rasionalitasnya. Hal itu sekaligus tanda menguatnya humanisme karena keberhasilan mengatasi beban dari “tahap pengetahuan teologis” dan “tahap pengetahuan transendental” dari masa sebelumnya. Dalam pemikiran Comte, altruisme ditempatkan sebagai gejala sekuler, humanisme dalam puncaknya. Altruisme sama sekali tidak terkait dengan moral Kristianitas yang seringkali oleh para moralis dilekatkan ke dalamnya:

“Over and above the several means of repressing personality, the essential condition of purification is the exertion of sympathy, which regulates existence by the family relations, and these again by the civic. It follows that, from every point of view, the ultimate systematization of human life must consist above all in the development of altruism.” (Comte, dikutip dari Congreve and Hutton 1973: 253)

(Terjemahan bebas: Di atas dan di atas beberapa cara penindasan kepribadian, kondisi esensial dari pemurnian adalah pengerahan simpati, yang mengatur keberadaan oleh hubungan keluarga, dan ini lagi oleh sipil. Oleh karena itu, dari setiap sudut pandang, sistematisasi tertinggi kehidupan manusia harus terdiri atas semua pengembangan altruisme).

Dari kutipan di atas, jelaslah bahwa bagi Comte, altruisme merupakan syarat antropologis dari masyarakat baru. Altruisme diperlukan sebagai “civic”, identitas kewargaan dan syarat bagi berdirinya masyarakat.

Sementara itu, dalam pemikiran filosofis, kurang begitu jelas kapan kiranya filsafat secara jelas mengupas altruisme. Barangkali, psikologilah yang menghantarkan

altruisme ke dalam pembahasan yang lebih serius dalam filsafat. Selain sosiologi, memang psikologilah bidang yang paling banyak menggarap altruisme. Dalam psikologi, altruisme pada mulanya dipandang dalam sudut pandang kepribadian. Psikologi tertarik untuk mencari model, motif, dimensi kognitif dan karakter model subyektif altruistik. Dari sini barulah kemudian kajian filosofis mengenai dan dengan menggunakan konsep altruisme, terutama dalam ranah filsafat moral, bermunculan.

Dalam pembahasan filosofis mengenai altruisme, sejauh ini memang “hanya” beberapa tokoh besar yang sering disebut memberikan dasar bagi pembahasan lebih lanjut, yakni Aristoteles, Cicero dan Kant. Selain itu, kita mengetahui bahwa pemikir seperti Nietzsche memandang “belas kasih” dan, apalagi, “pengorbanan diri” sebagai lambang kelemahan manusia, bagian dari mental budak. Namun, Nietzsche, yang berfilsafat menjelang abad 20, belum menggunakan istilah altruisme.

Aristoteles, dalam “Nicomachean Ethics”, menyebut secara tidak langsung tindakan yang kemudian ditafsirkan sebagai altruisme dalam konsep persahabatan. Persahabatan menurutnya adalah tindakan yang diarahkan demi orang lain dan hanya tertuju pada orang lain bukan kepada diri sendiri. Namun demikian, sejumlah penulis kontemporer meragukan sejauh mana konsep persahabatan itu dapat benar-benar dipandang sebagai altruisme (Kieffer 2005).

Sementara itu, gagasan altruisme Cicero dikenal lebih dalam kerangka “patriotisme republikan”. Dalam suatu momen heroik di muka umum, demi mempertahankan sikap dalam pergolakan politik pada masa itu, Cicero (dikutip dari Altman 2009:81) mengungkapkan sebuah pidato:

“If the consulate has been given to mee on the condition that I would endure (perferrem) all pangs (acerbitates), pains, and tortures (cruciatuque), I will bear (feram) them bravely and even gladly, provided ony through my labors (meis

laboribus), dignity for you and salvation for the Roman People may be brought to birth."

(Terjemahan bebas: Jika konsulat telah diberikan kepada saya dengan syarat saya akan menanggung (*perferrem*) semua rasa sakit (*acerbitates*), rasa sakit, dan siksaan (*cruciatuque*), saya akan menanggung (*feram*) mereka dengan berani dan bahkan dengan senang hati, asalkan hanya melalui jerih payah saya (*meis laboribus*), martabat untuk Anda dan keselamatan untuk orang-orang Romawi dapat dilahirkan)

Altman (2009) menafsirkan pidato Cicero itu dengan sangat menarik, bahwa pertama, Cicero meyakini bahwa pengorbanan-diri altruistik merupakan bentuk paripurna dari tindakan moral. Kedua, kehormatan sebagai konsekuensi dari memilih penderitaan merupakan ide pra-Kristen yang kemudian memengaruhi ide pengorbanan Kristen. Ketiga, heroisme hanya datang setelah altruisme.

Altman (2009) kemudian menambahkan bahwa Cicero menolak untuk menempatkan pengorbanan altruistik demi *common good* diagendakan dalam kepentingan pedagogis *maieutic*. Setiap orang mesti ditantang untuk mencari dan menemukan serta melahirkan sendiri altruisme mereka. Altruisme tidak dapat dimultiplikasi dan di-generik-an. Ia adalah tindakan khas dan bersifat singular bagi pelakunya.

Sedangkan filsafat Kant, terutama pandangan imperitive kategorisnya, banyak dipergunakan untuk memberikan basis bagi altruisme sebagai tindakan moral:

"Imperative is Categorical when it concerns not the matter of action, or is intended result, but its form and the principle of which it is itself a result; and what is essentially good in it consists in the mental disposition, let the consequence be what it may. This imperative may be called that of Morality."
(Kant dalam Kaufman 1961: 581-582)

(Terjemahan bebas: Imperatif adalah Kategoris ketika hal itu tidak menyangkut masalah tindakan, atau hasil

yang diinginkan, tetapi bentuk dan prinsip yang menjadi akibatnya sendiri; dan apa yang pada dasarnya baik di dalamnya terdiri dari watak mental, biarlah konsekuensinya apa adanya. Keharusan ini dapat disebut sebagai Moralitas).

“Act only in accordance with that maxim through which you can at the same time will that it become a universal law”
(Kant dalam Gregor 1996: 421)

(Terjemahan bebas: Bertindak hanya sesuai dengan pepatah yang melaluinya Anda dapat pada saat yang sama menginginkannya menjadi hukum universal)

Maxim di dalam Kant inilah yang menjadi prinsip bagi tindakan. Jadi, misalnya, kita dapat mengambil sebuah maxim seperti “menolong orang miskin itu baik”. Maxim ini mesti diuji oleh imperatif kategoris dengan menilai sejauh mana keterpautan tindakan itu dengan, pada tahap akhir *summum bonum*. Apabila maxim ini sesuai maka ia baik secara moral. Dengan demikian, *summum bonum* menjadi ukuran terakhir untuk menilai setiap tindakan. Dari sini kita bisa membedakan dua motif tindakan, misalnya antara: menolong orang dengan maksud mendapatkan kepuasan pribadi dengan menolong orang demi menolong orang saja. Motif yang kedua dianggap memiliki nilai moral lebih tinggi. Melalui pandangan Kant mengenai maxim dan imperatif kategoris inilah kemudian banyak penulis mengambil manfaat dan menarik ide mengenai altruisme (Scott and Seglow 2007).

2. Altruisme, Kekkerabatan Dan Timbal-Balik

Selain sosiologi, psikologi sering menggunakan evolusi biologis dan pendekatan resiprokal sebagai pendasaran altruisme. Pendekatan altruisme biologis kemudian diturunkan dalam satu konsep yang lebih populer yakni “*kin altruism*” atau “altruisme kerabat”. Dasarnya bisa ditelusuri hingga ke Darwin:

"It is evident that with mankind the instinctive impulses have different degrees of strength; a savage will risk his own life to save that of a member of the same community, but will be wholly indifferent about a stranger: a young and timid mother urged by the maternal instinct will, without a moment's hesitation, run the greatest danger for her own infant, but not for a mere fellow-creature." (Darwin 1871 dalam Scott dan Seglow 2007: 46)

(Terjemahan bebas: Jelaslah bahwa pada umat manusia impuls naluriah memiliki tingkat kekuatan yang berbeda; seorang biadab akan mempertaruhkan nyawanya sendiri untuk menyelamatkan anggota dari komunitas yang sama, tetapi akan sepenuhnya tidak peduli tentang orang asing: seorang ibu muda dan pemalu yang didorong oleh naluri keibuan akan, tanpa ragu-ragu, menjalankan bahaya terbesar baginya memiliki bayi sendiri, tapi motif untuk sesamanya)

Pandangan Darwin ini digunakan oleh William Hamilton untuk menegaskan bahwa setiap organisme memiliki kecenderungan altruistik terhadap kerabat terdekatnya ketimbang orang luar. Lebih jauh lagi, menurut Hamilton makin dekat tingkat kekerabatan maka makin mungkin altruisme dilakukan (William Hamilton sebagaimana dikutip dalam Scott dan Seglow 2007:46-47).

Dalam altruisme kekerabatan ini, tindakan altruis dilakukan dengan dasar "seleksi" dalam "*inclusive fitness theory*" dan reproduksi dalam keberanggotaan kelompok kekerabatan. Misalnya, mengapa seorang ibu rela mengorbankan nyawa demi melindungi anaknya? Menurut pandangan ini, altruisme si ibu dilakukan demi kelangsungan "gen" terdekatnya, demi kelangsungan keturunannya. Jadi sekiranya dalam satu kasus terdapat seorang ibu tenggelam di laut bersama 5 orang anak, maka kemungkinan besar 1 orang adalah anak kandungnya sementara 4 orang yang lain adalah anak penumpang lain. Si

ibu akan bertindak berdasarkan "*inclusive fitness theory*" dan bukan berdasarkan prinsip utilitas: dia akan fokus menolong anak kandungnya dan membiarkan empat yang lain tenggelam.

Pandangan *kin altruism* ini banyak ditentang dan dianggap lemah terutama karena kemiskinan dalam menjelaskan motif dari tindakan altruistik. Biologisme mengandaikan orang bertindak semata-mata berdasarkan garis keturunan. Akibatnya, kenyataan bahwa tindakan itu digerakkan oleh motif yang beragam dan kompleks, muncul tanpa preferensi sosial, diabaikan. Menurut para penantanginya, terdapat banyak kasus di mana tindakan altruis terjadi dengan mengabaikan faktor biologis. Dalam nada yang lebih tegas, berdasarkan sebuah penelitian psikologis, Hoffman (1981) mengatakan bahwa dalam mencari "latar belakang altruisme" hampir tidak mungkin menemukannya pada "level biologis empirik", tapi harus dicari dalam aspek interioritas individu.

Altruisme timbal-balik adalah istilah yang dikenalkan oleh ahli Biologi Robert Trivers pada tahun 1971. Trivers (dikutip dari Scott and Seglow 2007:48) mendefinisikan altruisme ini sebagai: "*altruism that is performed with the hope of obtaining a future reward from the person one benefits. It is not restricted to kin.*"

Dalam merumuskan jenis altruisme ini, Trivers menggunakan pendekatan formal *cost-benefit* (dalam Scott and Seglow 2007). Ide dasarnya adalah memberikan keuntungan bagi individu lain akan berbuah secara timbal balik, langsung maupun tidak langsung (melalui pihak ketiga), pada keberlangsungan semua pihak. Pendekatan altruisme timbal-balik ini juga banyak dikritik karena dianggap lemah. Salah satu kelemahannya adalah ketidakmampuannya menjawab pertanyaan apa yang mendasari kerjasama apabila tindakan baik kita belum tentu mendapatkan ganjaran?

Biologisme dalam altruisme kekerabatan memang memberikan penjelasan lugas dan terasa dekat dengan kecenderungan kita, namun batasan biologis dalam kekerabatan yang dikenakannya telah memberikan keraguan mendasar mengenai altruisme. Keraguan ini muncul dengan basis pengalaman empirik bahwa sejarah umat manusia telah memperlihatkan berbagai tindakan altruis yang muncul dari orang-orang yang sama sekali tidak mempertimbangkan ikatan biologis dan keuntungan timbal balik.

Berdasarkan pengalaman kemanusiaan itu, pada akhirnya penjelasan psikologi, sosiologi dan filsafatlah yang memang lebih bisa menjelaskan latar belakang altruisme. Berkaitan dengan itu, kategori yang dibuat oleh Wispeleare (2005) perlu dipertimbangkan. Menurutnya, sebelum memastikan sebuah tindakan itu altruisme atau bukan, kita patut mempertimbangkan tiga hal:

Pertama, kaitan antara altruisme dan keuntungan yang dikehendaki (*purposive benefits*) (Wispeleare 2005:11). Menurutnya ide atau niat bahwa altruis menginginkan keuntungan dalam tindakannya tidak dapat dikategorikan sebagai altruisme yang otentik. Tindakan performatif altruis yang didasari oleh *self-interest* bukanlah tindakan altruistik, Wispeleare menyebutnya dengan istilah kuasi-altruistik. Salah satu contoh yang diajukan adalah temuan antropologis tentang tradisi "*gift*" dalam masyarakat atau suku-suku tradisional. Tradisi itu pada dasarnya merupakan mekanisme sosial yang berakar dalam sistem kekerabatan, ditujukan dalam rangka memproduksi keuntungan timbal balik sosial.

Modus altruisme timbal-balik "*gift*" yang ditemukan dalam cara hidup suku-suku tertentu ini dalam sudut pandang Wispeleare (2005:11-12) adalah kuasi-altruis. Kuasi altruis pada dasarnya hanya merupakan praktik transfer sosial umum dan bernilai, namun tidak tepat untuk dikualifikasi sebagai altruisme karena motivasi utamanya

bukanlah kepada orang lain melainkan kepada apa yang disebut dalam tradisi Humean sebagai *self-interest*.

Kedua, altruisme dan keuntungan yang tak dikehendaki (*unintentional benefit*) (Wispeleare 2005:12-13). Soal kedua ini berkaitan dengan apakah yang dilakukan si pelaku, yang mendapatkan keuntungan yang tidak dia harapkan sebagai akibat dari kepeduliannya yang sepenuhnya kepada orang lain, masih dapat disebut altruisme? Dalam hal ini, ukuran ketiadaan keuntungan menjadi problematik karena aktor memiliki keterbatasan untuk mengetahui masa depannya. Jadi misalnya, pada hari ini saya, tanpa saya rencanakan, menolong seorang anak dan ibunya yang kecelakaan di jalan raya. Saya kemudian melupakan kejadian itu. Namun dalam beberapa tahun kemudian, tanpa sepengetahuan saya, anak yang saya tolong itu menjadi orang kaya. Oleh ibunya, karena mengingat kejadian masa lampau, si anak diminta secara diam-diam mentransfer sejumlah uang ke dalam rekening saya. Pertanyaannya, apakah tindakan saya dulu (menolong ibu dan anak itu) berkurang kadar altruistiknya karena transfer uang dari si anak yang tidak saya harapkan?

Dalam kasus ini, motif dan spontanitas tindakan sungguh-sungguh menjadi alat ukur yang utama.

Ketiga, altruisme dan pengorbanan-diri (*self-sacrifice*) (Wispeleare 2005:13-14). Pengorbanan-diri merupakan ciri yang dianggap paling dekat dengan altruisme. Namun demikian, tidak setiap pengorbanandiri demi orang lain dapat menjadi altruisme. Studi yang dilakukan oleh Donald J. Bauman dkk. (1981:1039-1046), menjelaskan bahwa *self-sacrifice* bisa merupakan bentuk hedonism ketimbang altruisme.

Studi Bauman (1981:1046) itu didasarkan pada asumsi bahwa altruisme dan penghargaan-diri (*self-gratification*) berfungsi secara ekuivalen. Penelitian itu menemukan bahwa pertama, penghargaanandiri bisa diupayakan baik dalam kondisi gembira maupun sedih. Kedua, penghargaan-diri

seringkali berfungsi sebagai *self-reward* dalam tindakan altruistik. Si altruis mencari “kepuasan batin” dan melepaskan “negative mood” dalam tindakannya. Motif “pemuasan batin” ini yang bagi Bauman (1981:1039-1046) dipandang lebih sebagai hedonistik ketimbang altruistik. Lantas tindakan bagaimanakah yang benar-benar altruisme?

3. Syarat-Syarat Tindakan Altruistik

Untuk memahami apa tindakan altruistik dan syarat-syaratnya dalam pengertian yang lebih komprehensif, karya Monroe (1996) patut untuk dibahas. Karya itu dibangun atas dasar studi naratif terhadap mereka yang dikualifikasikan sebagai altruis oleh Monroe. Ia memulai karya ini dengan kuat dan menarik melalui sebuah wawancara panjang dengan tokoh Otto Springer di bawah judul “*The Human Face of Altruism*”. Springer adalah orang Jerman yang hidup di Praha pada era Nazi. Dia mendapatkan segala privilese yang dianugerahkan oleh Nazi, namun ia malah menggunakannya untuk menolong kaum Yahudi lolos dari kereta-kereta yang membawa mereka ke Auschwitz. Tindakannya itu membuat ia dijebloskan ke dalam kamp konsentrasi.

Monroe mendefinisikan altruisme sebagai lawan dari *self-interest*. Menurutnya, altruisme adalah: “*a behavior intended to benefit another, even when this risk possible sacrifice to the welfare of the actor*” (Monroe 1996:6). Berdasarkan definisi ini, altruisme memiliki ciri utama sebagai berikut (Monroe 1996:6-7): pertama, altruisme haruslah merupakan tindakan. Ia tidak dapat berupa hanya niat atau pikiran baik terhadap yang lain. Kedua, tindakan itu mesti diarahkan pada tujuan meski bisa saja bersifat sadar ataupun refleks. Ketiga, tujuan dari tindakan harus dimaksudkan pertama-tama dan utama demi memajukan kemaslahatan orang lain. Apabila kemaslahatan orang lain ternyata hanya dimaksudkan sebagai konsekuensi saja dari tindakan saya, misalnya, maka itu bukan altruisme. Keempat, niat lebih utama ketimbang konsekuensi. Jadi apabila pada hari ini saya menjual semua

harta saya demi membayar lunas keperluan A untuk berkuliah, di masa depan ternyata si A menyesal memilih kuliah, maka nilai altruistik tindakan saya tidak berkurang meski konsekuensi akhir dari tindakan saya itu menyebabkan A dirundung penyesalan. Kelima, tindakan itu mesti memiliki kemungkinan akibat bagi pengurangan atau cederanya kemaslahatan saya sendiri. Tindakan yang berakibat pada peningkatan kemaslahatan orang lain dan kemaslahatan saya sendiri bukanlah tindakan altruistik. Keenam, altruism hádala tindakan tanpa pamrih, tujuannya hanyalah bagi kemaslahatan yanglain tanpa timbal balik bagi si pelaku.

Dengan basis altruisme, Monroe kemudian merumuskan beberapa wawasan tindakan etik untuk politik (Monroe 1996:13): pertama, perspektif mengenai diri dalam pertautannya dengan yang lain. Sebuah tindakan politik bermakna etis muncul pertama-tama dari rasa pertalian antara diri dengan yang lain. Dengan demikian, politik tidak bisa bersifat individualistik dan politik tidak pernah bisa berbasis *self-interest*.

Kedua, dasar dari pertalian itu adalah tindakan bukan kesadaran. Kekuatan penggerak dari tindakan etis politis bukan terletak pada pilihan sadar melainkan bersumber pada, dalam istilah Monroe *deep-seated*, intuisi, predisposisi dan pola-pola habituasi yang terkait dengan pusat identitas kita. Tindakan dalam situasi yang mengarah kepada kepedulian etis yang dimotivasi oleh *sense of the self* daripada pertimbangan sadar untung-rugi. Tindakan yang melampaui kesadaran untung rugi inilah yang dianggap mampu menyentuh *core value* individu.

Ketiga, keputusan etis politis dan *core values*. Setiap individu menempatkan beragam masalah dalam modus "*inner continuum*". Beberapa masalah mungkin hanya bersifat superfisial, namun sebagian bisa sungguh-sungguh menyentuh dasar sensibilitas dari diri. Secara umum, orang pada dasarnya memiliki sejenis "*master of identity*" yang

memampukannya untuk menentukan bagaimana mereka menghadapi setiap jenis masalah. Pada titik inilah *core values* yang muncul dalam tindakan “seketika” dan tanpa *hitung-hitungan* dianggap jauh lebih memadai dan bernilai etis ketimbang tindakan hasil pengaturan kalkulatif. Sederhananya, untuk “mengukur” kadar etis politis seseorang, kita mesti menempatkannya dalam situasi di mana ia mesti memunculkan *core value*-nya. Misalnya, untuk mengetahui seorang itu memiliki apresiasi terhadap hak asasi manusia atau bukan, tidak dapat diketahui melalui sebuah wawancara santai, melainkan harus dilihat dalam responsnya terhadap situasi tertentu.

Keempat, identitas dalam tanggung jawab diri lebih kuat ketimbang kesadaran dalam memutuskan suatu tindakan moral. Identitas tanggung jawab diri jauh lebih menentukan daripada pertimbangan sadar. Monroe nampaknya benar-benar ingin menekankan bahwa “altruisme” hanya mungkin apabila pertimbangan pilihan rasional nihil. Ia berpandangan bahwa dalam tiap individu bersemayam “*core identity*” (mungkin inilah yang dalam psikologi sehari-hari disebut sebagai karakter).

Kelima, keputusan tindakan ditemukan bukan dipilih. Sebuah tindakan menyentuh dasar dari *core value* dan *core identity* apabila tindakan itu mampu merefleksikan keseluruhan karakter dari individu. Dengan demikian, altruisme, misalnya, adalah keseluruhan dari tindakan, dan setelah tindakan itu tidak ada lagi yang perlu dikatakan. Pada titik ini, keputusan bukan dihasilkan dari suatu pilihan melainkan ditemukan dalam kejadian.

Keenam, aktor ditemukan bukan diciptakan. Pengungkapan *core value* dan *core identity* setiap orang berbeda (singular); ia tidak dapat di-generik-an. Oleh karenanya, aktor tidak dapat direkayasa; ia muncul dari situasi.

Pada titik ini, tak terhindarkan bahwa dalam altruisme selalu terdapat paradoks. Di satu sisi, altruisme mensyaratkan bahwa tujuan tindakan mestilah diarahkan demi orang lain, namun syarat dari merekahnya tindakan itu adalah keputusan sebagai tanggung jawab individual yang nyaris ekstrim. Altruisme menyerahkan niatnya bagi kemaslahatan orang banyak, namun dengan melakukan itu, sebagai konsekuensinya, si pelaku menjadi sangat independen dan seakan terpisah dari masyarakat (Churcil and Street dalam Seglow 2004:195- 106).

Monroe secara tidak langsung menjawab persoalan paradoks ini dengan menekankan dan mengakui bahwa memang dalam altruisme terjadi relasi yang paling jernih dan otentik antara diri dengan yang lain.

4. Altruisme Sebagai Dasar Solidaritas

Monroe (1996) menekankan altruisme sebagai gejala tindakan individual yang khas, singular namun terarah pada universalitas humanitas. Altruisme tidak bisa direplikasi tapi pada setiap orang tersedia fungsinya. Di sini kita jadi mengerti mengapa Palmer (1919) menyebut altruisme sebagai "*one of the most fundamental, familiar, and mysterious of all the virtues*". Namun demikian, betapapun misteriusnya motif dari altruis, sejarah dan pengalaman sering memperlihatkan bukti-bukti bahwa tindakan altruistik bisa terjadi dalam kebersamaan. Saya menghindari istilah kolektif, dalam upaya setia dengan jalan pikiran Monroe, yang memandang "keunikan dalam individualitas" memegang peranan utama dalam altruisme.

Dalam waktu, tempat dan momen yang memang langka, ada orang-orang yang berjuang menghadapi despot dengan risiko kehilangan nyawa dan kenyamanan hidup secara total. Dalam momen historis politik tertentu, kita bisa menyaksikan banyak orang dalam keriangannya yang absurd justru datang menghampiri bahaya. Yang etis politis muncul dalam kebersamaan; merekah seperti kumpulan bunga pada

satu musim, tanpa dipikirkan dan dicari-cari justifikasinya; tindakan muncul dalam spontanitas tanpa kalkulasi untung-rugi, tanpa *self-interest*.

Dalam kejadian itu, momen individual bertransformasi menjadi momen kebersamaan; momen altruistik meningkat magnitudnya menjadi momen solidaritas. Di sini kekaguman individual tersapu oleh gairah perubahan sejarah, meski setelahnya, perasaan individual itu masih bisa terus dinikmati. Tapi dalam momen semacam itu, yang diceritakan bukan lagi *core identity* dari tiap individu, melainkan pesona dari kejadian.

5. Altruisme Sebagai Fondasi Kebijakan Sosial

Meski diterima sebagai gejala dengan basis individual, tetap tak terbantahkan bahwa altruisme bisa tumbuh dalam suatu momen kebersamaan. Untuk keperluan yang lebih praktis, kita juga bisa mengajukan pertanyaan: mungkinkah altruisme dijadikan pijakan bagi suatu kebijakan sosial? Mungkinkah altruisme diterapkan dengan kemungkinan menggeser motif *self-interest* dalam ekonomi?

Untuk menjawab itu, para penganjur altruisme kontemporer dari bidang apapun selalu menyarankan untuk membaca studi Titmuss (1970). Pada masa mudanya, Titmuss adalah seorang salesman asuransi yang berkeliling di kota-kota di Inggris. Pengalaman menjual asuransi inilah yang kiranya memberikan dia latar belakang yang penting untuk memahami statistik dan persoalan sosial konkret masyarakatnya. Dari penjual asuransi, Titmuss kemudian beralih menjadi peneliti sosial dan berakhir sebagai guru besar di London School of Economic and Political Science (LSE). Kini namanya diabadikan sebagai salah satu gelar akademis kegurubesaran di universitas tersebut.

Dalam studi klasiknya, Titmuss (1970) mengungkapkan posisi fundamental altruisme dalam kebijakan sosial melalui studiperbandingan praktik donor darah di Inggris dan Amerika. Di Amerika, praktik donor

darah didapatkan melalui transaksi jualbeli, sementara di Inggris melalui donor murni tanpa jual beli. Dari perbandingan di dua negara tersebut, ia menemukan fakta bahwa darah yang dikomersialisasi atau diperjual-belikan (untuk keperluan donor) di Amerika ternyata menghasilkan darah yang lebih mahal. Ini mengakibatkan pasien/penerima membayar 5 hingga 15 kali lebih mahal dibandingkan dengan harga yang dibayarkan pasien untuk darah di Inggris (Titmuss 1997:314):

“From our study of the private market in blood in the United States, we have concluded that the commercialisation of blood and donor relationship repress the expression of altruism, erodes the sense of community, lowers scientific standards, limits both personal and professional freedoms. ... increase the danger of unethical behavior in various sectors of medical science and practice. ... Redistribution in terms of blood and blood products from the poor to the rich appears to be one of the dominant effects of the Marican blood-banking systems.”

(Terjemahan bebas: Dari studi kami tentang pasar swasta dalam darah di Amerika Serikat, kami menyimpulkan bahwa komersialisasi darah dan hubungan donor menekan ekspresi altruisme, mengikis rasa kebersamaan, menurunkan standar ilmiah, membatasi kebebasan pribadi dan profesional. ... meningkatkan bahaya perilaku tidak etis di berbagai sektor ilmu dan praktik kedokteran. ... Redistribusi dalam hal darah dan produk darah dari orang miskin ke orang kaya tampaknya menjadi salah satu efek dominan dari sistem bank darah Marican)

Juga ditemukan bahwa sekitar 30 persen darah yang dikumpulkan di Amerika mubazir, sementara di Inggris hanya 2 persen (Titmuss 1997:90-117). Yang lebih mengejutkan lagi, Titmuss (1997:103-117) juga menemukan bahwa tingkat resiko penularan hepatitis melalui donor

darah di Amerika empat kali lebih tinggi ketimbang donor darah di Inggris.

Di akhir penelitiannya, Titmuss (1997:314) menyimpulkan bahwa donor darah yang diberikan secara sukarela sebagaimana dipraktikkan di Inggris, lebih mampu menjamin tidak hanya ketersediaan tetapi juga kualitas darah yang lebih tinggi dan lebih sehat. Bahwa darah yang diberikan dengan kesukarelaan dan rasa berkorban demi sesama lebih memberikan efek positif dan keuntungan ketimbang donor darah dengan motif komersial seperti di Amerika:

"From our study of the private market in blood in the United States, we have concluded that the commercialization of blood and donor relationship repress the expression of altruism, erodes the sense of community, lower scientific standards, limits both personal and professional freedoms ..."
(Terjemahan bebas: Dari studi kami tentang pasar swasta dalam darah di Amerika Serikat, kami telah menyimpulkan bahwa komersialisasi darah dan hubungan donor menekan ekspresi altruisme, mengikis rasa kebersamaan, menurunkan standar ilmiah, membatasi kebebasan pribadi dan profesional ...)

Melalui penelitian Titmuss itu, sosiolog Inggris Ann Oakley, dalam pengantarnya untuk penerbitan ulang karya Titmuss (1997:3- 10) kemudian menegaskan bahwa altruisme tidak hanya secara moral baik tapi secara ekonomis juga efisien.

Temuan Titmuss mengguncang pikiran banyak pemimpin dunia pada masa itu. Ia memberikan landasan baru bagi penetapan kebijakan sosial terutama di bidang kesehatan di Eropa, bahkan Amerika. Sejak Titmuss, ketegangan etis dan ekonomis terutama dalam kebijakan kesehatan, memiliki jalan ke luar. Titmuss memberikan penekanan bahwa untuk hal-hal subtil di mana kehidupan

dan martabat manusia dipertaruhkan, maka pasar dan komersialisasi tidak boleh menentukan. Relasi antara manusia dalam kesukarelaan mesti diinstitusionalisasikan dalam kebijakan negara.

Temuan Titmuss ini kemudian diperluas dan diterima sebagai prinsip baru bagi penetapan kebijakan sosial, terutama di Inggris. Penelitian itu memberikan bukti empirik bahwa dalam hal yang paling fundamental (hidup manusia), altruisme jauh lebih mampu menjamin baik kualitas maupun kuantitas ketimbang pasar. Penelitian Titmuss ini lalu mendorong perubahan besar dalam kebijakan donor organ di negara-negara Barat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirangkum altruisme adalah tindakan yang basisnya individual-singular, tetapi ia dapat dialami dalam kebersamaan tanpa menghilangkan karakter singularitasnya. Ia didambakan dan aktualisasinya selalu diliputi oleh misteri yang sering dimodifikasi oleh balutan emosional. Sebagai modus tindakan, motifnya tidak dapat dikategorisasikan dan distandarisasi, namun keberadaannya menjadi penanda penting bagi kebersamaan dalam suatu komunitas. Di dalam altruisme senantiasa ada paradoks yang menunjukkan relasi atau bahkan irisan antara diri dengan keberadaan sesama yang lain. Di dalam altruisme terjadi penegasan antara “aku” dengan “sesamaku” (*the other*) secara simultan. Oleh karenanya, altruisme adalah pengakuan terhadap yang lain, pengakuan terhadap sosialitas manusia tanpa peleburan identitas individu pelakunya.

Altruisme adalah tanda positivitas manusia dan tanda positivitas dunia sosialnya. Melalui altruisme, sebuah masyarakat menemukan bahwa “bersama” itu mungkin dan bahwa perjumpaan dengan yang lain selalu membawa gairah. Oleh karenanya, altruisme juga penting untuk dijadikan sandaran bagi pembangunan hubungan kemasyarakatan. Ia mesti dipelihara dan dicocoktanamkan sebagai modus eksistensi suatu komunitas. Melalui

penjelasan Monroe dan temuan Titmuss serta berbagai wawasan dari para pemikir sebelumnya, kita dapat menyimpulkan bahwa betapapun hebatnya rasionalitas ekonomi dan politik dalam mempertahankan *self-interest* sebagai dasar antropologisnya, kenyataan bahwa manusia adalah makhluk sosial tidak pernah tergantikan. Dengan itu kekukuhan ekonomi dan politik pada *self-interest*, pada kenyataannya bukanlah sebuah pernyataan ilmiah melainkan lebih sebuah pernyataan politis. Sebagai model, *self-interest* dikemukakan persis dalam kerangka mempertahankan sebuah skema sosial politik.

B. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan

1. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan pada Masa Orde Lama

Program penanggulangan kemiskinan di Indonesia sudah dilaksanakan pemerintah semenjak orde lama tepatnya sejak tahun 1960-an melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Berdasarkan TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, pola pembangunan pada masa itu lebih ditunjukkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata. Pembangunan pada saat itu berorientasi pada peningkatan pendapatan nasional yang membentuk kemakmuran rakyat Indonesia (Biro Perancangan Negara Tahun 1956). Kemakmuran di wujudkan melalui berbagai kebijakan yang akan meningkatkan pendapatan secara mandiri. Bidang pendidikan, perumahan, dan kesehatan, mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Kemudian dilanjutkan kebijakan untuk peningkatan pendapatan nasional dan keluarga. Program peningkatan kualitas penduduk secara lengkap tertuang dalam dokumen Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede, Tahun 1961- 1969).

Berdasarkan gambaran kebijakan pemerintah pada masa itu terlihat jelas bahwa peningkatan kualitas masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan merupakan tujuan utama pembangunan. Namun pada pelaksanaannya, pembangunan terhenti akibat krisis politik pada masa tahun 1965. Krisis politik pada saat itu justru menambah jumlah masyarakat miskin. Kegagalan dalam penanggulangan kemiskinan ini bukan semata-mata kesalahan dari pemerintah. Akan tetapi dikarenakan kondisi pada saat itu yang tidak menguntungkan untuk pembangunan. Kecenderungan dunia pada saat itu adalah pada politik, dan politik jarang bermakna membangun karena intinya adalah *power struggle*.

2. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan pada Masa Orde Baru

Pada era orde baru ini berdasarkan sasarannya pembangunan pemerintah dibagi menjadi 3 (tiga) periode:

a. Periode 1974-1988

Rencana pembangunan lima tahun (Repelita) yang dijalankan pemerintah, khususnya Repelita I-IV di tempuh melalui program sektoral dan regional. Program sektoral merupakan program yang berorientasi pada peningkatan produksi dan pembangunan sarana dan prasarana yang menu njang pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) sepereti sandang, pangan, kesehatan. Sedangkan program regional untuk pengembangan potensi dan kemampuan sumber daya manusia khususnya daerah.

Untuk lebih mempermudah bagaimana pelaksanaan program sektoral dan regional sebagai berikut:

- 1) Program sektoral merupakan program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pencapaian sasaran pembangunan darsi sektor tertentu. Pembangunan ini dilaksanakan di daerah

sesuai kondisi dan potensinya. Biaya dari program ini dianggarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dilaksanakan oleh berbagai instansi dan lembaga pemerintah tingkat pusat. Pelaksanaan program ini dilaksanakan oleh instansi sektor terkait dari tingkat kantor wilayah, direktorat jenderal, hingga tingkat menteri. Sebelum program sektoral dilaksanakan dilakukan perencanaan untuk memproyeksi sasaran pembangunan sektor.

2) Program regional merupakan program yang berorientasi pada kepentingan daerah untuk menyetarakan dan mempercepat pembangunan daerah. Program ini disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan kemampuan dari daerah tersebut. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah dan menghilangkan kemiskinan di daerah tersebut yang disesuaikan dengan kemampuan masyarakat setempat. Dalam program regional ini ada beberapa program yang dilaksanakan, yaitu:

a) Program inpres. Program inpres memiliki beberapa tujuan antara lain: (1) pemerataan pembangunan, (2) mengurangi kesenjangan pendapatan dan mengurangi kesenjangan laju pembangunan antar daerah, (3) meningkatkan kemampuan aparat pemerintah daerah dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kemampuan daerah dan kemampuan masyarakat setempat, tetapi tetap sejalan dengan program pembangunan nasional, (4) sebagai penjabaran dari asas pembantuan (*medebewind*). Sedangkan ciri dari program inpres adalah: (1) sumber dana berasal dari APBD dan dimasukkan sebagai penerimaan APBD, (2) program ditentukan oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah bertugas menyusun perencanaan teknis dan melaksanakan serta mempertanggungjawabkan terhadap

pemerintah pusat, (3) pembinaan, pengendalian, dan pengawasan dilakukan secara koordinatif oleh departemen teknis dan instansi terkait. Terdapat beberapa jenis program inpres: Bantuan Pembangunan Daerah tingkat I, Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II, Bantuan kepala Desa/Kelurahan, Inpres Desa Tertinggal, Inpres Sarana Kesehatan, Dan Inpres Sekolah Dasar.

- b) Program Pengembangan Wilayah Terpadu Swadana (PPW-Swadana) Program ini merupakan kelanjutan dari Pogram Pengembangan Wilayah. Program ini dilaksanakan daerah melalui dukunagn APBD, program ini untuk mensinkronkan program-program daerah dengan program sektoral. Tujuannya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah, baik yang berada diperdesaan maupun perkampungan kumuh diperkotaan. PPW Swadana umumnya program berskala lebih kecildan lebih mengarah pada kebutuhan penting rakyat kecil, dengan tujuan mengembangkan sektoral berdimensi wilayah yang disesuaikan dengan kemampuan daerah tersebut.
- c) Program Khusus Program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) Program ini merupakan salah satu program pembangunan yang dirancang khusus untuk menanggulangi kemiskinan dan mengembangkan kemampuan masyarakat di daerah-daerah yang relative tertinggal karena belum tersentuh program-program pembangunan dan menghadapi permasalahan khusus seperti keterpencilan lokasi, keterbatasan sumber daya alam, lahan kritis, kekurangan prasarana dan saranan fisik dan halhal laian yang menjadi kendala utama bagi penduduk di suatu daerah.

b. Periode 1988-1998

Selanjutnya periode 1988-1998, yaitu pada Repelita V-VI pemerintah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan dengan strategi khusus menuntaskan masalah kesenjangan sosial- ekonomi. Jalur pembangunan ditempuh secara khusus dan mensinergikan program sektoral dan regional yang ada dalam koordinasi Inpres Nomor 3 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang akhirnya diwujudkan melalui program IDT (Inpres Desa Tertinggal) dan beberapa program lainnya.

Pada dasarnya pada periode ini program yang dilaksanakan adalah meningkatkan program-program yang telah dilaksanakan sebelumnya:

1) Program Penajaman

Selain penyempurnaan program sebelumnya, juga akan dilakukan percepatan pembangunan perdesaan yang tercermin dari sasaran meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah perdesaan, terciptanya struktur perekonomian yang lebih kukuh, tersedianya prasarana dan sarana perekonomian di desa yang lebih mantap, makin berkembangnya pemahaman dan kesadaran masyarakat akan pembangunan yang berwawasan lingkungan, serta upaya pelestarian lingkungan, makin berfungsinya lembaga pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan desa untuk meningkatkan pelaksanaan pembangunan perdesaan, makin terjaminnya kepastian hukum bagi masyarakat perdesaan mengenai penguasaan dan pengusahaan tanah yang sesuai hukum serta adat istiadat setempat, serta berkurangnya jumlah penduduk miskin di perdesaan dan jumlah desa tertinggal. Dalam Repelita VI untuk menyempurnakan program maka disusun Sasaran Repelita Tahunan (Sarlita). Sarlita terdiri dari Sarlita Sektoral dan Sarlita Regional.

Dalam program Repelita VI ini Bantuan Pembangunan Desa diarahkan untuk meningkatkan daya guna dalam (1) mendorong kegiatan sosial ekonomi masyarakat desa, (2) menggerakkan peran serta masyarakat, (3) memperkuat kelembagaan masyarakat, (4) meningkatkan kemampuan aparatur desa, (5) mengembangkan teknologi tepat guna perdesaan, serta (6) mengembangkan administrasi di tingkat kecamatan dan desa. Berdasarkan arahan tersebut Bantuan Pembangunan Desa diwujudkan dalam bentuk berbagai bantuan terdiri dari bantuan untuk menunjang kegiatan PKK, pembinaan Anak dan Remaja, dan pemantaban LKMD. Pada tahun anggaran sebelumnya 1994/1995 bantuan untuk pemantaban LKMD merupakan komponen bantuan yang terpisah dari bantuan langsung. Karena LKMD dirasakan komponen penting kemudian bantuan LKMD diintegrasikan dalam bantuan langsung.

2) Program Inpres Desa Tertinggal (IDT)

Program IDT resmi dijalankan setelah adanya Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1993. Program ini ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan dan kesenjangan ekonomi. Program ini memberikan dana kepada 20 ribu desa tertinggal dengan dana sebesar 20 juta pertahun. Program ini mengandung 3 (tiga) pengertian dasar, yaitu (1) sebagai pemicu gerakan nasional penanggulangan kemiskinan, (2) sebagai strategi dalam pemerataan pembangunan, dan (3) adanya bantuan dana bergulir bagi masyarakat yang paling memerlukan. Program ini adalah program yang di dalamnya terdapat semangat kebersamaan untuk maju, sebagai upaya bersama untuk menanggulangi kemiskinan dan dapat menumbuhkan kebersamaan untuk saling memberi kesempatan berpartisipasi seluas-luasnya dalam pembangunan terutama kepada penduduk miskin.

Diharapkan pula dapat terciptanya pemerataan pembangunan melalui peningkatan potensi dan kegiatan ekonomi rakyat. Program Inpres Desa Tertinggal merupakan gerakan nasional penanggulangan kemiskinan, strategi pemerataan pembangunan, dan upaya peningkatan ekonomi rakyat. IDT merupakan perluasan dan peningkatan berbagai program dan upaya serupa yang telah dijalankan sebelumnya seperti program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) dan mulai dilaksanakan pada Repelita VI. Program PKT dan program-program lain yang menangani langsung masalah kemiskinan selanjutnya diintegrasikan ke dalam program Inpres Desa Tertinggal. Program IDT ini diharapkan akan lebih mengurangi masalah kemiskinan. Program ini mengandung tiga arahan, pertama, instruksi untuk mengoordinasikan semua program pembangunan sektoral, regional dan khusus yang ditunjukkan untuk menanggulangi kemiskinan. Kedua, pemberian dana sebagai modal bagi masyarakat desa miskin untuk membangun diri sendiri melalui kegiatan sosial ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan secara berkelanjutan. Ketiga, koordinasi dan keterpaduan berbagai kebijakan, program, dan kegiatan, serta seluruh upaya, sumberdana dan sumberdaya yang diarahkan untuk mendukung dan memperlancar upaya peningkatan peran serta penduduk miskin dalam pembangunan.

3) Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT)

Program ini merupakan pendukung sekaligus penyempurna dari program IDT. Program ini mulai dirilis pada tahun 1995, program ini menekankan pada bantuan pembangunan prasarana dan sarana dasar yang mendukung langsung kegiatan sosial ekonomi masyarakat lokal. Program ini dilaksanakan dengan

tujuan jangka panjang adalah Pemberdayaan Masyarakat melalui tujuan jangka pendek yang meliputi: (1) meningkatkan akses pemasaran dan mengurangi isolasi, (2) meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, (3) menciptakan lapangan kerja di desa. (4) meningkatkan kemampuan kelembagaan desa/masyarakat, (5) meningkatkan keterampilan masyarakat desa dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta memelihara prasarana yang telah dibangun, (6) meningkatkan pembentukan modal di desa.

Beberapa koreksi terhadap penanggulangan kemiskinan adalah pendekatan penanggulangan kemiskinan perlu mempertimbangkan beberapa aspek strategis sebagai berikut:

- a) indikator keberhasilan individu perlu dikomplemen dengan prestasi kelompok masyarakat;
- b) paradigma penanggulangan kemiskinan dengan pengakuan terhadap potensi partisipatif dan modal sosial kaum miskin untuk mengembangkan diri;
- c) kewenangan menentukan sendiri aktivitas penanggulangan kemiskinan, dan meniadakan ego- sektoral yang bersifat tumpang tindih, tidak efektif, dan kurang efisien;
- d) menumbuhkan sendiri prinsip transparansi dan akuntabilitas di tingkat masyarakat desa;
- e) melakukan reposisi peran pihakpihak luar desa dari agen pembangunan menjadi fasilitator pemberdayaan, dan
- f) percepatan transformasi struktural ekonomi perdesaan melalui pengembangan strategi pertumbuhan inklusif sektor pertanian dan perdesaan (Mubyarto, 2002: 5).

c. **Periode 1998-2007**

Program yang dilaksanakan pada masa ini adalah program-program penanggulangan kemiskinan pada saat krisis dan pasca krisis ekonomi tahun 1997/1998. Krisis ekonomi mengakibatkan bertambahnya jumlah penduduk miskin. Menurut perhitungan BPS, jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 49,5 juta jiwa (24,2%) pada tahun 1998 (www.bps.go.id). Pemerintah telah berhasil memperbaiki kondisi perekonomian melalui pengendalian harga barang dan jasa, serta meningkatkan pendapatan masyarakat, sehingga jumlah penduduk miskin menurun secara bertahap dari semula 49,5 juta jiwa (24,2%) pada tahun 1998 menjadi 36,1 juta jiwa (16,6%) pada 2004. Dari jumlah penduduk miskin tersebut, 11,5 juta jiwa (12,6%) berada di perkotaan dan 24,6 juta jiwa (19,5%) berada di perdesaan.

Untuk mengatasi kemiskinan yang lebih buruk pemerintah selanjutnya mengeluarkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang di koordinasikan melalui Keputusan Presiden Nomor 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial. Program ini merupakan upaya pemerintah untuk menyalurkan bantuan kepada masyarakat dalam wadah pengelolaan keuangan yang lebih terpadu, transparan, dapat dipertanggungjawabkan, dan memberikan akses langsung kepada masyarakat secara cepat serta berkesinambungan. Program ini tercipta karena adanya kesadaran akan krisis yang beralih dengan cepat sekali dari suatu krisis moneter menjadi krisis ekonomi, krisis keamanan dan akhirnya jadi suatu krisis politik sosial dan krisis moral.

Selanjutnya pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang berfungsi sebagai forum lintas pelaku dalam melakukan koordinasi perencanaan, pembinaan, pemantauan dan pelaporan

seluruh upaya penanggulangan kemiskinan. Untuk lebih mempertajam keberadaan Komite Penanggulangan Kemiskinan maka pada 10 September 2005 dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Keberadaan TKPK diharapkan melanjutkan dan memantapkan hasil-hasil yang telah dicapai oleh KPK. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tugas dari TKPK adalah melakukan langkah-langkah konkret untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah NKRI melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merupakan upaya pemerintah dalam upaya menanggulangi kemiskinan pada saat krisis sekaligus merupakan kelanjutan dan pengembangan dari IDT dan P3DT. PPK adalah salah satu upaya Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, memperkuat institusi lokal, dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Program ini mengusung sistem pembangunan *bottom up planning*, program pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat. PPK berada di bawah binaan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Ditjen PMD), Departemen Dalam Negeri (Depdagri).

3. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan pada Masa Reformasi sebelum Era Kepemimpinan Presiden Joko Widodo

Pemerintah mengganti dan mengembangkan kebijakan penanggulangan kemiskinan sesuai dengan era masa jabatan presiden. Secara ringkas jika disebutkan macam kebijakan yang diambil sesuai era presiden menjabat adalah sebagai berikut:

- a. Era Presiden Habibie:
Jaring Pengaman Sosial; Program Penanggulangan Kemiskinan & Perkotaan; Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal; Program Pengembangan Kecamatan;
- b. Era Presiden Gusdur:
Jaring Pengaman Sosial; Kredit Ketahanan Pangan-Program Penanggulangan Kemiskinan & Perkotaan;
- c. Era Presiden Megawati:
Pembentukan Komite Penganggulangan Kemiskinan; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan.
- d. Era Presiden SBY:
Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan; Bantuan Langsung Tunai; Program Pengembangan Kecamatan; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan; Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat. Selain program-program di atas telah dibuat juga Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang kemudian diintegrasikan menjadi Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2004-2009 yang kemudian dilanjutkan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014 sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010.

Berbagai upaya untuk mengentaskan kemiskinan telah dilakukan oleh pemerintah yang diaplikasikan dalam wujud kebijakan dan program-program baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Kebijakan bersifat langsung, yaitu berupa program yang langsung diberikan kepada penduduk miskin, contoh; bantuan tunai langsung (BLT), beras untuk masyarakat miskin (raskin), sedangkan kebijakan tidak langsung, contoh program Jamkesmas, program IDT, BOS. Walaupun telah dilakukan berbagai upaya namun kemiskinan tidak dapat dihilangkan seluruhnya, artinya

fenomena kemiskinan dengan mudah dapat dijumpai di hampir seluruh wilayah baik di perkotaan maupun di perdesaan. Program kemiskinan yang saat ini dilakukan baik yang berasal dari pemerintah maupun non pemerintah umumnya hanya sementara, artinya program tersebut akan berjalan selama masih ada anggaran (dana), setelah dana habis maka selesai pula kegiatan program. Dengan kata lain bahwa program-program kemiskinan yang selama ini dilaksanakan berdasarkan pada pendekatan proyek dan bukan pendekatan program. Tidak heran jika program pengentasan kemiskinan tidak berkelanjutan, akhirnya angka kemiskinan secara absolut di Indonesia tetap saja tinggi. Tampaknya dalam merumuskan sebuah kebijakan maupun program yang bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia perlu dilakukan beberapa tahapan kegiatan. Misalnya, diawali dengan *assesment*, dalam tahap ini dilakukan merumuskan atau mengkatagorikan dimensi-dimensi dan faktor penyebab kemiskinan, analisis kebutuhan dan potensi yang dapat dikembangkan, dan merumuskan bentuk-bentuk program yang diinginkan oleh penduduk miskin. Selain itu, dirumuskan pula pihak-pihak yang dapat dilibatkan dalam kegiatan atau program kemiskinan, serta membuat jadwal pelaksanaannya. Setelah tahap ini selesai, maka dilanjutkan ke tahap pelaksanaan kegiatan dan diakhiri dengan tahap monitoring dan evaluasi.

4. Kebijakan Sosial Penanggulangan Kemiskinan pada Masa Kepemimpinan Presiden Joko Widodo

Penanggulangan kemiskinan yang komprehensif memerlukan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia usaha (sektor swasta) dan masyarakat merupakan pihak-pihak yang memiliki tanggung jawab sama terhadap penanggulangan kemiskinan. Pemerintah telah melaksanakan penanggulangan kemiskinan melalui berbagai program dalam upaya pemenuhan kebutuhan dasar warga negara

secara layak, meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat miskin, penguatan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat serta melaksanakan percepatan pembangunan daerah tertinggal dalam upaya mencapai masyarakat Indonesia yang sejahtera, demokratis dan berkeadilan. Namun keseluruhan upaya tersebut belum maksimal jika tanpa dukungan dari para pemangku kepentingan lainnya. Untuk menunjang penanggulangan kemiskinan yang komprehensif dan mewujudkan percepatan penanggulangan kemiskinan dirumuskan empat strategi utama.

Pada masa kepemimpinan Jokowi-Jusu Kalla, pemerintah menetapkan strategi-strategi penanggulangan kemiskinan tersebut di antaranya: (1) Memperbaiki program perlindungan sosial; (2) Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar; (3) Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin; serta (4) Menciptakan pembangunan yang inklusif. Untuk lebih jelasnya maka berikut akan diuraikan masing-masing strategi dimaksud:

a. Strategi 1: Memperbaiki Program Perlindungan Sosial.

Prinsip pertama adalah memperbaiki dan mengembangkan sistem perlindungan sosial bagi penduduk miskin dan rentan. Sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk membantu individu dan masyarakat menghadapi guncangan-guncangan (*shocks*) dalam hidup, seperti jatuh sakit, kematian anggota keluarga, kehilangan pekerjaan, ditimpa bencana atau bencana alam, dan sebagainya. Sistem perlindungan sosial yang efektif akan mengantisipasi agar seseorang atau masyarakat yang mengalami guncangan tidak sampai jatuh miskin.

b. Strategi 2: Meningkatkan Akses Terhadap Pelayanan Dasar.

Prinsip kedua dalam penanggulangan kemiskinan adalah memperbaiki akses kelompok masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar. Akses terhadap pelayanan pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, serta pangan dan gizi akan membantu mengurangi biaya yang

harus dikeluarkan oleh kelompok masyarakat miskin. Di sisi lain peningkatan akses terhadap pelayanan dasar mendorong peningkatan investasi modal manusia (*human capital*).

c. Strategi 3: Pemberdayaan Kelompok Masyarakat Miskin.

Prinsip ketiga adalah upaya memberdayakan penduduk miskin menjadi sangat penting untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan penanggulangan kemiskinan. Dalam upaya penanggulangan kemiskinan sangat penting untuk tidak memperlakukan penduduk miskin semata-mata sebagai objek pembangunan. Upaya untuk memberdayakan penduduk miskin perlu dilakukan agar penduduk miskin dapat berupaya keluar dari kemiskinan dan tidak jatuh kembali ke dalam kemiskinan

d. Strategi 4: Pembangunan Inklusif.

Prinsip keempat adalah Pembangunan yang inklusif yang diartikan sebagai pembangunan yang mengikutsertakan dan sekaligus memberi manfaat kepada seluruh masyarakat. Partisipasi menjadi kata kunci dari seluruh pelaksanaan pembangunan. Fakta di berbagai negara menunjukkan bahwa kemiskinan hanya dapat berkurang dalam suatu perekonomian yang tumbuh secara dinamis. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang stagnan hampir bisa dipastikan berujung pada peningkatan angka kemiskinan (www.tnp2k.go.id).

Berdasarkan kebijakan pemerintah yang dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diuraikan penulis sebelumnya, diketahui bahwa pada masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Dalam Peraturan Presiden ini disebutkan bahwa untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan, pemerintah menetapkan program perlindungan social yang meliputi: (a)

Program Simpanan Keluarga Sejahtera; (b) Program Indonesia Pintar; (c) Program Indonesia Sehat. Adapun untuk lebih jelasnya maka akan diuraikan sebagai berikut:

a. Program Simpanan Keluarga Sejahtera

“Simpanan Keluarga Sejahtera diberikan kepada keluarga pemegang Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) yang merupakan pengganti Kartu Perlindungan Sosial (KPS). Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) merupakan penanda keluarga kurang mampu yang berhak untuk mendapatkan berbagai bantuan sosial termasuk simpanan keluarga sejahtera. Program Simpanan Keluarga Sejahtera bagi pemegang KKS itu sendiri merupakan program pemberian bantuan non tunai dalam bentuk simpanan yang diberikan kepada 15,5 Juta Keluarga kurang mampu di seluruh Indonesia, sejumlah Rp 200.000/Keluarga/Bulan. Untuk tahun 2014, dibayarkan sekaligus Rp 400.000 untuk bulan November dan Desember. Program Simpanan Keluarga Sejahtera diberikan kepada keluarga kurang mampu, secara bertahap diperluas mencakup penghuni panti asuhan, panti jompo dan panti-panti sosial lainnya. Saat ini, 1 Juta keluarga diberikan dalam bentuk layanan keuangan digital dengan pemberian SIM Card, sedangkan 14,5 Juta keluarga diberikan dalam bentuk simpanan giro pos. Untuk tahap awal, pembagian Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), SIM Card berisi uang elektronik, Kartu Indonesia Pintar dan Kartu Indonesia Sehat dilakukan di 19 Kabupaten/Kota masing-masing di Jemberana, Pandeglang, Jakarta Barat, Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, Jakarta Timur, Jakarta Utara, Cirebon, Kota Bekasi, Kuningan, Kota Semarang, Tegal, Banyuwangi, Kota Surabaya, Kota Balikpapan, Kota Surabaya, Kota Kupang, Mamuju Utara, Kota Pematang Siantar dan Kabupaten Karo.”

b. Program Indonesia Pintar

Program Indonesia Pintar melalui KIP adalah pemberian bantuan tunai pendidikan kepada seluruh anak usia sekolah (6-21 tahun) yang menerima KIP, atau yang berasal dari keluarga miskin dan rentan (misalnya dari keluarga/rumah tangga pemegang Kartu Keluarga Sejahtera/KKS) atau anak yang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Program Indonesia Pintar melalui KIP merupakan bagian penyempurnaan dari Program Bantuan Siswa Miskin (BSM) sejak akhir 2014. KIP diberikan sebagai penanda/identitas untuk menjamin dan memastikan agar anak mendapat bantuan Program Indonesia Pintar apabila anak telah terdaftar atau mendaftarkan diri (jika belum) ke lembaga pendidikan formal (sekolah/ madrasah) atau lembaga pendidikan non formal (Pondok Pesantren, Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat/PKBM, Paket A/B/C, Lembaga Pelatihan/ Kursus dan Lembaga Pendidikan Non Formal lainnya di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama).

Program Indonesia Pintar adalah salah satu program nasional (tercantum dalam RPJMN 2015-2019) yang bertujuan untuk:

- 1) Meningkatkan angka partisipasi pendidikan dasar dan menengah.
- 2) Meningkatkan angka keberlanjutan pendidikan yang ditandai dengan menurunnya angka putus sekolah dan angka melanjutkan.
- 3) Menurunnya kesenjangan partisipasi pendidikan antar kelompok masyarakat, terutama antara penduduk kaya dan penduduk miskin, antara penduduk laki-laki dan penduduk perempuan, antara wilayah perkotaan dan perdesaan, dan antar daerah.
- 4) Meningkatkan kesiapan siswa pendidikan menengah untuk memasuki pasar kerja atau melanjutkan ke jenjang pendidikan tinggi.²⁴

c. Program Indonesia Sehat

Kartu Indonesia Sehat (KIS) menjamin dan memastikan masyarakat kurang mampu untuk mendapat manfaat pelayanan kesehatan seperti yang dilaksanakan melalui Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan. Lebih dari itu, secara bertahap cakupan peserta akan diperluas meliputi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan bayi yang lahir dari Penerima Bantuan Iuran (PBI) yang selama ini tidak dijamin. KIS memberikan tambahan manfaat, layanan preventif, promotif dan deteksi dini yang akan dilaksanakan secara lebih intensif dan terintegrasi. KIS memberikan jaminan bahwa pelayanan oleh fasilitas kesehatan tidak membedakan peserta berdasarkan status sosial. Penyelenggara Program adalah BPJS Kesehatan. Perlu ditegaskan bahwa layanan kesehatan bagi pasien pemegang kartu lain yang dikeluarkan BPJS berlangsung seperti biasa dengan manfaat yang sama dengan pemegang Kartu Indonesia Sehat. Penggantian Kartu BPJS menjadi Kartu Indonesia Sehat akan berlangsung bertahap.

Pada 2017, Pemerintah akan menitikberatkan pembangunan tahun depan pada upaya mengentaskan kemiskinan dan menurunkan ketimpangan ekonomi. Langkah-langkah itu nantinya akan dimasukkan dalam nota keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 2017. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati bahwa dirinya berkomitmen untuk menggunakan kebijakan fiskal tahun depan lebih kepada perbaikan ketimpangan ekonomi, termasuk di antaranya isu-isu social seperti kemiskinan dan pengangguran. Isu- isu itu menjadi salah satu fokus dirinya setelah terpilih menjadi Menteri Keuangan. Sebab itu Sri Mulyani memastikan alokasi anggaran untuk perbaikan ketimpangan ekonomi, mengatasi kemiskinan dan pengangguran akan menjadi

prioritas. Hal ini berbeda dengan fokus penggunaan anggaran pemerintah tahun ini yang lebih mengutamakan ekspansi, dengan memperbanyak anggaran untuk proyek infrastruktur.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Presiden Joko Widodo:

“Langkah Menkeu ini seiring dengan keinginan Presiden Joko Widodo yang meminta RAPBN 2017 tidak terlepas dari program prioritas selama ini. “Seperti percepatan pembangunan infrastruktur dan konektivitas, layanan di bidang kesehatan, pendidikan, serta upaya penanggulangan kemiskinan,” kata Presiden Jokowi, saat rapat kabinet terkait RAPBN 2017, Rabu (4/8). Untuk itu perlu peningkatan efektivitas dan kualitas program perlindungan sosial.” (Asep Munazat Zatznika, 2016)

Menteri Sosial Khofifah Indar Parawansa pun sepakat bahwa pemerintah akan memperbaiki sistem pemberian bantuan sosial. Sebab selain pendidikan, kesehatan dan lainnya, bantuan sosial juga memberikan andil mengurangi kemiskinan dan menyempitkan angka ketimpangan ekonomi. Untuk itu pemerintah akan memperbaiki sistem penyaluran bantuan sosial dengan membuat e-warung. Melalui e-warung penyaluran bantuan sosial seperti raskin atau Program Keluarga Harapan (PKH) tak akan lagi dalam bentuk uang tunai.

C. Kebijakan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial dalam Perspektif Negara Kesejahteraan

Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal, bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak dapat membayar biaya rumah sakit, juga dapat dikatakan bahwa negara kesejahteraan mengandung unsur *sosialisme*, mementingkan kesetaraan di bidang politik maupun

di bidang ekonomi. Dengan demikian, konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang sebelumnya mengidealkan perluasan tanggungjawab negara ke dalam urusan-urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan rakyat. Paham negara kesejahteraan adalah tanggung jawab sosial negara untuk mengurus nasib orang miskin dan yang tak berpunya. Negara dituntut berperan lebih, sehingga format kelembagaan organisasi birokrasinya juga menjangkau kebutuhan yang lebih luas. Terhadap semakin luasnya bidang-bidang yang mesti ditangani oleh pemerintahan *welfare state*, maka dalam perkembangannya kemudian muncul sebutan *intervensionist state* (Jimly Asshiddiqie, 2016).

Kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang berlaku universal bagi seluruh warga negara Indonesia adalah konsekuensi dari amendemen kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang disetujui pada tanggal 18 Agustus 2000 terutama tentang Hak Asasi Manusia ("Setiap orang berhak atas jaminan sosial ...," vide Pasal 28H ayat 3), dan amendemen keempat yang disetujui pada 10 Agustus 2002, khususnya revisi klausul kesejahteraan sosial, yang menyebutkan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (pasal 34 ayat 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan konvensi ILO Nomor 102 Tahun 1952. Rumusan dasar ideologi *welfare state* tadi ("memajukan kesejahteraan umum" dan sila kelima Pancasila "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia") kemudian dimanifestasikan ke dalam batang tubuh konstitusi negara Indonesia untuk dijadikan pedoman hidup berbangsa dan penyelenggaraan kenegaraan. Dalam Pasal 34 UUD 1945 pra amendemen, negara menyatakan bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar. Pasca amendemen keempat, tugas negara di bidang kesejahteraan sosial ini diperluas dengan tambahan tanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial dan

memberdayakan kelompok masyarakat miskin, serta memberikan pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum bagi rakyatnya.

Teori negara kesejahteraan mengandung asas kebebasan (*liberty*), asas kesetaraan hak (*equality*) maupun asas persahabatan (*fraternity*) atau kebersamaan (*mutuality*). Asas persahabatan atau kebersamaan dapat disamakan dengan asas kekeluargaan atau gotong royong (Kusuma, 2006: 160). Negara yang memiliki faham semakin demokratis dan berorientasi pasar, maka semakinlah negara itu harus mengurangi perannya dan membatasi diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar yang mempunyai mekanisme kerjanya sendiri. *Welfare state* merupakan pemenuhan kebutuhan dasar, sehingga dianggap sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar. Jaminan sosial, kesehatan, perumahan dan pendidikan adalah wilayah garapan utama dari kebijakan pemerintah yang menganut *welfare state* (Alfitri, 2012: 461). Program pengentasan kemiskinan dan sistem perpajakan juga dianggap sebagai aspek dari *welfare state*. Di negara-negara sosialis, *welfare state* juga meliputi jaminan pekerjaan dan administrasi harga barang dan jasa pada level konsumen (*consumer prices*). Secara umum dijelaskan bahwa konsep *welfare state* didasarkan pada prinsip persamaan kesempatan (*equality of opportunity*), pemerataan pendapatan (*equitable distribution of wealth*), dan tanggung jawab publik (*public responsibility*) terhadap mereka yang tidak mampu untuk menyediakan sendiri kebutuhan minimum untuk bisa hidup layak Alfitri, 2012: 454).

Pengertian *welfare state* atau negara kesejahteraan tidak dapat dipisahkan dari konsep mengenai kesejahteraan (*welfare*) itu sendiri. Pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung 4 makna: sebagai kondisi sejahtera (*wellbeing*); sebagai pelayanan sosial; sebagai tunjangan sosial; dan sebagai proses terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan

sosial dan tunjangan social (Suharto, 2006). Menurut sejarahnya, konsep *welfare state* merupakan sebuah solusi kebijakan yang bersifat *top-down* terhadap permasalahan jaminan sosial dalam konteks sistem ekonomi kapitalis, dimana upah buruh dipengaruhi oleh kondisi pasar serta dihadapkan pada persoalan yang berada di luar kendali pekerja. Perubahan dari ekonomi perdesaan ke ekonomi berdasarkan upah buruh menciptakan ketidakamanan dalam hidup. Secara garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada 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 (Suharto, 2006: 6).

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup penjelasan 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. Oleh karena itu negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang berupa jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*) (Rofieq, 2011: 105). Disatu pihak, pembaruan hukum berarti suatu penetapan prioritas tujuan yang hendak dicapai dengan mempergunakan hukum sebagai sebuah sarana. Oleh karena hukum berasal dari masyarakat serta berproses dan hidup dalam masyarakat, maka yang harus dihadapi adalah kenyataan sosial. Sehubungan dengan itu maka perubahan yang direncanakan hendaknya direncanakan dan dilakukan secara menyeluruh.

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. 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. Salah satu contoh berdasarkan Undang-undang Nomor 25 tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan, perselisihan perburuhan dilaksanakan melalui musyawarah dan mufakat sebagai realisasi nilai-nilai luhur bangsa Indonesia, kemudian karena berkembangnya pemahaman masyarakat dalam hal ini buruh atas kondisi yang ada saat ini dan ketidakpuasan atas produk-produk hukum tersebut maka ketika di perbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 13 tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan dapat dilihat perubahannya ketika ada perselisihan sengketa perburuhan dapat dilaksanakan dengan cara protes (demonstrasi, mogok), sebagai akibat dari adanya hak serikat buruh. Cerminan bahwa pembangunan politik berpengaruh atas produk hukum yang dihasilkan sebagaimana pembangunan yang berlangsung.

Faktor-faktor yang mempengaruhi terjadi perubahan hukum dalam suatu negara dapat berasal dari *internal* sehingga mempengaruhi seluruh sistem hukum yang sedang berjalan, dapat pula dari *external* yang mempengaruhi sistem hukum nasional yakni adanya keharusan suatu negara menyesuaikan hukum nasionalnya dengan hukum Internasional. Dalam konteks perubahan dan pembaharuan hukum di Indonesia, kedua faktor tersebut secara bersamaan telah mempengaruhi keseluruhan sistem yang ada dan sebagai konsekuensinya Indonesia harus melakukan harmonisasi terhadap hukum nasional yang ada (Suharto, 2013: 10).

Kebijakan Pemerintah di bidang sosial sangat erat kaitannya dengan konsep negara kesejahteraan yang dapat diartikan baik sebagai teori ataupun pendekatan. Kebijakan

sosial diwujudkan dalam berbagai program pemerintah melalui skema perlindungan melalui skema perlindungan sosial (*sosial protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial) maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*) (Suharto, 2013: 56). Konsepsi negara kesejahteraan pada esensinya adalah memberi perlindungan atas kepentingan dasar yang memang telah melekat pada diri warga negara. Artinya ideologi negara kesejahteraan yang dianut oleh Indonesia menjadi panduan terselenggaranya pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. 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 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 sebagai pondasi utama kebijakan sosial walaupun negara kesejahteraan bukanlah sekedar kumpulan kebijakan sosial, artinya meskipun negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mewujudkannya, suatu negara dapat menerapkan beberapa kebijakan sosial tanpa menganut negara kesejahteraan secara utuh (Suharto, 2013: 57).

D. Program Bantuan Sosial dari Pemerintah Indonesia di Masa Pandemi COVID-19

Seluruh negara di dunia saat ini mengalami krisis ekonomi berat menyusul wabah COVID-19. Penerapan pemerjaraan sosial atau *physical distancing* sampai pada penghentian seluruh kegiatan ekonomi atau *lockdown* yang dilakukan di banyak negara di dunia telah menghancurkan perekonomian banyak negara. Di Indonesia, kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dilaporkan telah membuat jumlah penduduk miskin meningkat. Laporan dari Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab Southeast Asia

menyebutkan adanya peningkatan jumlah pengangguran sejak meluasnya Covid-19 di seluruh wilayah di Indonesia. Situasi ini akibat banyaknya perusahaan atau usaha-usaha menengah terpaksa melakukan pemutusan hubungan kerja. Pekerja harian kehilangan mata pencahariannya. Penjual kehilangan pelanggannya. Banyak sektor-sektor usaha kecil menengah UKM kehilangan konsumen. Menteri Keuangan, Sri Mulyani, menyatakan bahwa krisis ekonomi akibat Covid lebih daripada krisis ekonomi di tahun 1998.

Sebagai usaha dalam menangani dampak ekonomi ini, pemerintah Indonesia telah menyiapkan dana ratusan triliun untuk membantu masyarakat yang terdampak Covid, terutama masyarakat menengah ke bawah. Beberapa program pun yang diperkenalkan pemerintah terbagi menjadi dua kategori, yaitu program non-reguler (4 program) dan program reguler (3 program).

Berikut adalah program-program yang dapat diakses masyarakat, termasuk penyandang disabilitas. Jenis program dan persyaratannya dikemukakan sebagai berikut:

1. Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (Program Non-reguler)
 - a. Sumber dana: Program Dana Desa
 - b. Wilayah program: Indonesia
 - c. Dasar Peraturan: Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Permendes PDTT) Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020
 - d. Syarat:
 - 1) Terdaftar sebagai warga miskin melalui pendataan RT/RW di wilayah desa;
 - 2) Tidak terdaftar sebagai peserta dalam program Bansos berikut: Program Keluarga Harapan Kementerian Sosial, Bantuan Pangan Non Tunai, Kartu Prakerja;
 - 3) Tidak memiliki anggota keluarga yang rentan sakit menahun/kronis;

- 4) Kehilangan mata pencaharian sebagai dampak Covid-19;
 - 5) Jika tidak terdaftar sebagai penerima Bansos dari pemerintah pusat maupun daerah, namun juga tidak terdata dalam pendataan RT/RW, maka dapat mengkomunikasikannya dengan aparat/perangkat desa;
 - 6) Jika calon penerima bantuan memenuhi syarat, namun tidak memiliki NIK/KTP, maka tetap dapat menerima bantuan tanpa harus membuat KTP terlebih dahulu dan alamat domisili di desa tersebut akan dicatat sebagai pengganti.
- e. Bentuk bantuan: Tunai
 - f. Besaran bantuan: Rp 600.000,-/KK
 - g. Durasi waktu bantuan: 3 bulan (April – Juni 2020)
 - h. Kuota: 5.8 juta kepala keluarga
 - i. Cara penyaluran: (1) Transfer bank, melalui bank pemerintah/swasta seperti BRI, BNI, BTN, dan Mandiri; dan (2) *Door to door*, diberikan secara langsung ke rumah-rumah, jika tidak memiliki rekening di bank.
2. Bansos Sembako untuk Jabodetabek (Program Non-reguler)
- a. Sumber dana: APBN
 - b. Wilayah program: Jabodetabek
 - c. Dasar Peraturan: –
 - d. Syarat: Warga yang tercatat di dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang berada di wilayah Jabodetabek.
 - e. Bentuk bantuan: Sembako
 - f. Besaran bantuan: senilai Rp 600.000,-/KK
 - g. Durasi waktu bantuan: 3 bulan (April – Juni 2020)
 - h. Kuota: –
 - i. Cara penyaluran: (1) Transfer bank, melalui bank pemerintah/swasta seperti BRI, BNI, BTN, dan Mandiri; dan (2) *Door to door*, diberikan secara langsung ke rumah-rumah, jika tidak memiliki rekening di bank.

3. Bantuan Sosial Tunai (Program Non-reguler)
 - a. Sumber dana: APBN melalui Kemensos
 - b. Wilayah program: Indonesia (di luar Jabodetabek)
 - c. Dasar Peraturan: Keputusan Mensos No. 54/HUK/2020 tentang Pelaksanaan Bantuan Sosial Sembako dan Bantuan Sosial Tunai Dalam Penanganan Dampak COVID-19
 - d. Syarat: Pendaftaran penerima bantuan dilakukan oleh pemerintah daerah yang berwenang dalam pendataan calon peserta dan akan dilaporkan kepada Kementerian Sosial;
 - e. Bentuk bantuan: Tunai
 - f. Besaran bantuan: Rp 600.000,-/KK
 - g. Durasi waktu bantuan: 3 bulan (April – Juni 2020)
 - h. Kuota: 9 juta kepala keluarga
 - i. Cara penyaluran: (1) Transfer bank, melalui bank pemerintah/swasta seperti BRI, BNI, BTN, dan Mandiri; dan (2) Dikirim ke alamat penerima melalui PT. Pos Indonesia, bagi yang tidak memiliki rekening di bank.
4. Pembebasan Biaya Listrik (Program Non-reguler)
 - a. Sumber dana: –
 - b. Wilayah program: Indonesia
 - c. Dasar Peraturan: Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona.
 - d. Syarat:
 - 1) Warga yang memiliki kapasitas listrik 450 kV;
 - 2) Warga pengguna listrik berkapasitas 900 VA.
 - e. Bentuk bantuan: Pembebasan biaya dan potongan 50%
 - f. Besaran bantuan: –
 - g. Durasi waktu bantuan: 3 bulan (April – Juni 2020)
 - h. Kuota: 24 juta pengguna
 - i. Cara penyaluran:
 - 1) Menurut Perusahaan Listrik Negara PLN, pengguna kapasitas 450 kV pascabayar dapat menikmati pembebasan biaya secara langsung. Sedangkan,

- pengguna Prabayar, atau para pengguna token, dapat memperoleh keringanan dengan mengirimkan nomor ID pelanggan ke nomor WhatsApp 08122123123;
- 2) Akses website PLN, <http://www.pln.co.id> menggunakan ID pelanggan. Setelah registrasi dilakukan, pengguna listrik dapat menikmati pembebasan biaya langsung selama tiga bulan;
 - 3) Untuk mendapatkan keringanan, pelanggan kapasitas 900 VA pascabayar hanya perlu membayar 50 persen dari biaya tagihan biasa;
 - 4) Pengguna token cukup mengakses melalui <http://www.pln.co.id> atau nomor WhatsApp 08122123123. Potongan diberikan terhitung dari pemakaian bulanan tertinggi dalam tiga bulan terakhir.
5. Kartu Prakerja (Program Reguler)
- a. Sumber dana: APBN
 - b. Wilayah program: Indonesia
 - c. Dasar Peraturan: Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja.
 - d. Syarat:
 - 1) WNI berusia di atas 18 tahun dan tidak sedang menempuh program pendidikan
 - 2) Pekerja yang terdampak Covid-19, korban PHK (prioritas)
 - e. Bentuk bantuan: Pelatihan dan insentif
 - f. Besaran bantuan: Rp 1.000.000,-/pelatihan, Insentif Rp 600.000,-/bulan + insentif survei kebermanfaatan Rp 150.000,-
 - g. Durasi waktu bantuan: Insentif selama 4 bulan, setelah selesai pelatihan
 - h. Kuota: 5,6 juta orang
 - i. Cara pendaftaran:
 - 1) Proses pendaftaran dapat diakses melalui situs prakerja.go.id.

- 2) Jika berhasil mendaftarkan diri, pelamar akan mendapatkan kode yang terdiri atas 16 digit angka. Angka itu yang menjadi identitas akun peserta.
 - 3) Peserta juga akan mendapat saldo sebesar Rp 1 juta yang tersedia di dashboard akun.
 - 4) Saldo tersebut dapat digunakan peserta untuk mengikuti pelatihan kerja yang disediakan delapan platform yang telah ditunjuk pemerintah.
- j. Cara penyaluran:
- 1) Setelah mengikuti pelatihan kerja, para peserta berhak mendapatkan dana insentif sebesar Rp 600 ribu.
 - 2) Dana itu akan cair setelah lima hari peserta menghabiskan masa pelatihan. Dana ditransfer langsung ke rekening perta selama empat bulan.
 - 3) Insentif tambahan bernama survei keberkerjaan sebesar Rp 150 ribu juga akan diberikan kepada peserta.
6. Penambahan Peserta Program Keluarga Harapan (Program Reguler)
- a. Sumber dana: APBN melalui Kemensos
 - b. Wilayah program: Indonesia
 - c. Dasar Peraturan: Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
 - d. Syarat: Keluarga miskin dan rentan yang terdaftar dalam Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin yang memiliki komponen kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial.
 - e. Bentuk bantuan: Tunai
 - f. Besaran bantuan:
 - 1) Rp 250.000,-/bulan bagi ibu hamil dan anak usia 0-6 tahun,
 - 2) Rp 75.000,- /bulan bagi siswa-siswi SD,
 - 3) Rp 125.000,-/bulan bagi siswa-siswi SMP,
 - 4) Rp 125.000,-/bulan bagi siswa-siswi SMA.

- 5) Bagi Penyandang Disabilitas berat dan peserta program berusia 70 tahun ke atas mendapat Rp 200.000,-/bulan.
 - g. Durasi waktu bantuan: April – Desember 2020
 - h. Kuota: 10 juta keluarga penerima manfaat
 - i. Cara penyaluran: Bantuan akan ditransfer kepada bank-bank Himbara seperti BRI, BNI, BTN, dan Mandiri. Para peserta akan dibantu para pendamping PKH untuk mencairkan uang tersebut.
7. Kartu Sembako (Program Reguler)
- a. Sumber dana: APBN
 - b. Wilayah program: Indonesia
 - c. Dasar Peraturan: Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai. Namun, sejak Februari 2020 ini program tersebut berganti nama menjadi Kartu Sembako Murah..
 - d. Syarat:
 - 1) lapor kepada RT/RW atau aparatur kelurahan.
 - 2) Calon penerima manfaat akan mendapat nomor registrasi.
 - 3) Setelah itu, penerima manfaat akan didaftarkan untuk mendapat rekening bank Himbara.
 - e. Bentuk bantuan: Tunai
 - f. Besaran bantuan: Rp 200.000,-/bulan
 - g. Durasi waktu bantuan: April – September 2020
 - h. Kuota: 20 juta keluarga penerima manfaat
 - i. Cara penyaluran:
 - 1) Setelah proses verifikasi data dan registrasi di bank himbara, peserta akan mendapat kartu berisi saldo.
 - 2) Mendapat saldo awal Rp 150 ribu per bulan menjadi Rp 200 ribu per bulan.
 - 3) Tambahan nilai saldo ini berlaku mulai April sampai September 2020.
 - 4) Penerima manfaat bisa membelanjakan uang bantuan tersebut di e-Warong yang telah bekerja sama dengan pihak bank penyalur.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwa.
- Adi, Isbandi Rukminto. 2012. *Intervensi Komunitas dan Pengembangan Masyarakat: Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Alcock, P. 1997. *Understanding Poverty*. London: Macmillan Press.
- Alhumami, Amien. 2005. "Negara Sejahtera" *Artikel Harian Kompas*, 16 Oktober.
- Ali, Achmad. 1996. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Altman, William H.F. 2009. "Altruism and the Art of Writing: Plato, Cicero, and Leo Strauss". *Humanitas*, Vol. XXII, No. 1 and 2.
- Amin Priatna. 2008. "Analisis Implementasi Kebijakan Kesejahteraan Dosen pada Universitas Pendidikan Indonesia". *Disertasi*. Paka Sarjana UNJ.
- Andersen, Gosta Esping. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, James E, 2013. *Public Policy Making-An Introduction*. Second Edition. Texas A & M University.
- Aneta, Asna. 2012. "Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) Di Kota Gorontalo". *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, Vol. 1, No. 1.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____. 2004. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia-Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980an*. Jakarta: Ichtar Baru van Hoeve.
- Barr, Nicholas. 1998. *The Economics of the Welfare State*. California: Stanford University Press

- Bauman, Donald. 1981. "Altruism as Hedonisme: Helping and Self-Gratification as Equivalent Responses". *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol 40, No. 6.
- Belsky, E.S. 2012. "Planning for Inclusive and Sustainable Urban Development". dalam Linda Starke. *State of the World 2012: Moving Toward Sustainable Prosperity*. Washington DC: Island Press/Center for Resource Economics.
- Berlin, Isaiah. 1969. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bertens, K. 2007. *Etika*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.
- Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith. 2006. *Talking Policy: How Social Policy in Made*. Crows Nest: Allen and Unwin.
- Birkland, Thomas. 2011. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M.E. New York: Sharpe, Inc.
- Boulding, Kenneth E. 1976. *Frontiers in Social Thought*. North-Holland Publishing.
- BPS. 1980. *Tingkat Pertumbuhan Penduduk di Kota-Kota di Jawa*. Jakarta: Erlangga.
- _____. 2008. *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 2008*. Jakarta: Erlangga.
- _____. 2009. *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 2009*. Jakarta: Erlangga.
- Brawley, Mark R. 2005. *Power, Money, and Trade: Decisions that Shape Global Economic Relations*. Tronto: Broadview Press.
- Budiharjo, Mirriam. 1992. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Butler, Jhon, dan Calnan, Michael. 1999. "Health and Health Policy" dalam Jhon Baldock, Nick Manning, Steward Miller, dan Sarah Vickerstaff, editor, *Social Polity*, New York: Oxford University Perss.
- Campbell, Robert L. 2006. "Altruism in Auguste Comte and Ayn Rand". *The Journal of Ayn Rand Studies*, Vol. 7, No. 2.
- Christopher Pass. 2006. *Collins Internet-Linked Dictionary Of Economics*. Harper Collins Publishers Limited.

- Coleman, J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*, 94.
- Coleman, J., Hoffer, T., & Kilgore, S. 1981. *Public and Private School*. New York: NCES.
- Comte, Auguste. 1973. *System of Positive Polity, Containing the General View of Positivism and Introductory Principle*, diterjemahkan oleh John Henry Bridges. New York: Burt Franklin.
- Congreve, Richard dan Hutton, Henry Dix. 1973. *System of Positive Polity, Containing the Theory of the Future of Man*. New York: Burt Franklin.
- Conyers, Diana. 1992. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga Suatu Pengantar*. Terjemahan Susetiawan. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press.
- Dewey, John. 1964. *John Dewey on education; selected writing*. New York: Modern Library.
- Diamond, Larry. 1993. *Nasionalisme Konflik Etnik, dan Demokrasi*. ITB: Bandung.
- DiNitto, Diana M. dan Dye, Thomas R. 1987. *Social Welfare, Politics and Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall., Inc.
- Dowling, Colette. 1981. *Cinderella Complex: Ketakutan Wanita Akan Kemandirian*. Alih bahasa: Sukanto. Jakarta : Erlangga.
- Drucker, P. F. 1994. *Innovation And Entrepreneurship*. Jakarta: Erlangga.
- DuBois, Brenda L. dan Krogsrud, Karla Miley. 2010. *Social Work: an Empowering Profession*. USA: Pearson Education.
- Dunn, William N. 1981. *Analisa Kebijakan Publik*. Penerjemah Samodra Wibawa. Yogyakarta: Gajah Mada University Press,
- Dye, R. Thomas. 1987. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs.
- Ernawan, Erni R. 2007. *Etika Bisnis*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Fahrudin, Adi. 2012. *Pengantar Kesejahteraan Sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- Fatony, Abdurrahmat. 2017. "Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Berbasis Participatory Poverty Assessment: Kasus Yogyakarta". *Sosio Konsepsia*, Vol. 16, No. 2.

- Faturrochman. 2017. *Pengantar Psikologi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Book Publishing.
- Feagin, J. R. dan Feagin, C. B. 2009. *Racial and Ethnic Relations*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Fireman, Bruce dan Gamson, William A. 1979. *Utilitarian Logic in the Resource Mobilization Perspective*. Cambridge, MA: Winthrop.
- Fischer, Frank, Gerald J. Miller dan Mara S. Sidney. 2014. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Pennsylvania: CRC Press.
- Frederick, William C., Keith Davis dan James E. Post. 1998. *Business and Society, Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*. Sixth Edition. New York: McGraw-Hill Publishing Company.
- George, Susan. 2002. *Process Engineering Manager*. Egham, Surrey, Inggris (UK): University of Bradford.
- Giddens, Anthony. *The Third Way The Renewal of Social Democracy*. Terjemahan Ketut Arya Mahardika. 1998. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Gilbert, Neil dan Specht, Harry. 1986. *Planning for Social Welfare: Issues, Models and Tasks*. New Jersey: Prentice-Hall
- Goodin, Robert E. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gregor, M.J. 1996. *Practical Philosophy, Cambridge Edition of the Work of Immanuel Kant*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grootaert, C dan Bastelaer, T. Van. 2001. "Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative". *Social Capital Initiative Working Paper*, No. 24. Washington, D.C: The World Bank 43.
- Grootaert, C. 1997. *Social Capital: The Missing Link? in Expanding the Measure of Wealth*. Indicators of Environmentally.
- Haan, P De. 2007. *Bestuursrecht in de Sociale Rechtstaat*. deel 1. Kluwer: Devender.
- Handy, Charles. 1989. *The Age of Unreason*. Boston: Harvard Business School Press.
- Haryanto, Rohado dan Tomagola, Tamrin Amal. 2017. *Indikator Keluarga Sejahtera: Instrumen Pemandu Keberdayaan Keluarga*

- untuk Mengentaskan Kemiskinan. Jakarta: Ikatan Sarjana Sosiologi Indonesia.
- Hill, Michael. 1993. *Understanding Social Polity*. Oxford: Blackwell.
- _____. 1997. *The Policy Process*. New York: Harvester-Wheatsheaf
- Hoffman L., Martin. 1981. "Is Altruism Part of Human Nature?" *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol 40, No. 1.
- Huijbers, Theo. 2011. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Bandung: Kanisius.
- Huraerah, Abu. 2011. *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat*. Bandung: Humaniora.
- Huttman, Elizabeth Dickerson. 1981. *Introduction to Social Policy*. New York: McGraw-Hill.
- Illich, Ivan. 1982. *Vernacular Gender*. New York: Pantheon.
- ILO- UNESCO-WHO. 2004. *CBR: A Strategy For Rehabilitation, Equalization of Opportunities, Poverty Reduction and Social Inclusion of People With Disabilities*. Switzerland: International Labour Organization (ILO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and World Health Organization (WHO).
- International Disability and Development Consortium (IDDC). 2010. *Laporan Caritas Asia Regional Forum di Phnom Penh*. Kamboja, 16-18 juni.
- Jhonson, Lause C., dan Charles L. Schwartz, 1994, *Social Welfare: A Response to Human Need*, Massachussets: A. Llyn & Bacon.
- Kabeer, Naila. 1994. *Reversed Realistis, Gender Hierarchies in Development Thugt*. London, UK: Verso.
- Kaplan, Abraham. 2014. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Karmen, Andrew. 1990. *Crime Victims: An Introduction to Victimology*. Ann Arbor, Michigan, United States: Publishing Company.
- Kaufman, W. 1961. *Philosophical Classics: Bacon to Kant*. Englewood Cliffs. New York: Prentice Hall.
- Kertonegoro, Sentanoe. *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet, II. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.

- Khan, Alfred J. 1973. *Social Policy and Social Services*. New York: Columbia University School of Social Work Random House.
- King, D.S. 1987. *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*. Macmillan: Basingstoke.
- Koontz, Harold, Cyril O'Donell dan Heinz Wehrich. 1992. *Management Eighth Edition*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Korten, D.C. 2006. *The Great Turning*. San Fransisco: Berret Koehler Publisher Inc.
- Lasswell, Harold D. dan Kaplan, Abraham. 1970. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Lavalette, Michael, dan Allan Pratt. 2001. *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*, London: Sage.
- Lenoir, R. 1974. *Les Exlus: Un Francais Sur Dix*, Paris: Seuil Publication.
- LPMI. 2004. *Ekonomi dan Demokrasi, Membiayai Pembangunan Manusia Indonesia*. Jakarta: BPS, Bappenas, UNDP.
- Macionis, Jhon J., 2007, *Society: the Basics*, Singapore: Pearson Education.
- _____. 2008. *Sociologi*. Second Edition. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- _____. 2010. *Sociology: Thirteenth Edition*. Upper Saddle River, NJ., United States of America: Pearson Education, Inc., Prentice Hall.
- Magill, Richard A. 1986. *Knowledge of Result and Skill Acqquisition*. New York: Mouvement Publications Inc.
- Marquand, David. 1987. "Beyond Social Democracy". *The Political Quarterly*, Vol.58, No.3.
- Marshall, Gordon. 1994. *The Concise Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T. H. 1965. *Social Policy*. London: Hutchinson.
- Marume, S.B.M, Chipo Mutongi dan N.C. Madziyire. 2016. "An Analysis of Public Policy Implementation". *Journal of Bussiness and Management*. Vol. 18. Issue. 4.
- Mas, Marwan. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.

- McLuhan, Marshall. 1964. *Understanding Media: The Extensions of Man*. New York: McGraw-Hill.
- Midgley, James. 2000. "Globalization, Capitalism and Social Welfare: A Social Development Perspective". *Canadian Social Work and Globalization*, Vol. 2, No.1.
- _____. 2015. *Pembangunan Sosial Perspektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: DEPA RI
- Miler, Stewart. "Social Policy and Social Welfare Systems", dalam Jhon Baldock, Nick Manning, Steward Miller, dan Sarah Vickerstaff. 1999. *Social Policy*. New York: Oxford University Press.
- Moon, Jennifer. A. 2004. *A Handbook of Reflective and Experiential Learning Theory and Practice*. London: Routledge Falmer.
- Monroe, Kristen Renwick. 1996. *The Heart of Altruism: Perceptions of a Common Humanity*. Princeton: Princeton University Press.
- Morison, A. & McIntyre, D. 1975. *The Social Psychology of Teaching*. Baltimore: Penguin Books.
- Mubyarto. 2002. *Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Muhadjir, Noeng. 2000. *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial. Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*. Yogyakarta: Raka Sarasin.
- Muhidin, Syarif. 1992. *Pengantar Kesejahteraan Sosial*. Bandung: Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial.
- Murdiansyah, I. 2014. "Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus pada Program Gerdu-Taskin di Kabupaten Malang)". *WIGA-Jurnal Penelitian Ilmu Ekonomi*, Vol. 4, No. 1.
- Myles, John dan Quadagno, Jill. 2002. "Political Theories of the Welfare State". *Social Service Review*, Vol. 76, No. 1.
- Nakamura, Robert T. dan Smallwood, Frank. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: Dartmouth College. St. Martin's Press.
- Narayan, D. dan Pritchett, L. 1997. *Cents and Socialibility: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania, Policy Research Department, The World Bank, Washington DC, August 1996*. (Mimeograph).

- Nevit, A. A. "Issue in Housing", dalam Ross Davies dan Peter Hall. 1978. *Issues in Urban Society*, Middlesex: Penguin.
- Nicholas Henry, Public Administration and Public Affairs. (diterjemahkan oleh Luciana D. Lontoh). Jakarta: Rajawali.
- Nigel, Hill. 1996. *Hand Book of Customer Satisfaction Measurement*. Cambridge: Great Britain University Press.
- Noeng H, Muhadjir. 2003. *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Reseach*. Yogyakarta: Rake Sarakin.
- Nogi S., Hesel dan Tangkilisan. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Yogyakarta: YPAPI dan Lukman Offset.
- Noll, Heinz-Herbert. 2014. *The European System of Social Indicators: A Tool for Welfare Measurement and Monitoring Social Change* (Workshop on Measurement of Wellbeing in Developing Countries Hanse Kolleg, Delmenhorst, July 2-4).
- Nugroho, Riant. 2008. *Kebijakan Pendidikan Unggul*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2009. *Public Policy* (Edisi Revisi). Jakarta: P.T. Elex Media Komputindo.
- _____. 2010. *Entrepreneurship*, Jakarta: Elex/Gramedia.
- Palmer, George Herbert. 1919. *Altruism: Its Nature and Varieties; The Ely Lectures for 1917-1918*. New York: Charles Scribner's Son.
- Parker, R.S. 2012. *Policy and Administration dalam Public Policy and Administration in Australia: A Reader*. Sydney: Pty. LTD.
- Pattinama, M. J. 2013. "Pengentasan Kemiskinan dengan Kearifan Lokal (Studi Kasus Di Pulau Buru-Maluku dan Surade-Jawa Barat)". *Jurnal Makara Sosial Humaniora*, Vol. 13, No. 1.
- Patton, Carl V. dan Savicky, David S. 2006. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. London: Prentice Hall.
- Payne, M. 2015. *Modern Social Work Theory (Third ed.)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pearson, Ruth. 2000. "Gender and Development". *An Oxfam Journal*, Vol.8, No.1.
- Pickvane, Chris. "Housing and Housing Policy" dalam John Baldock, Nick Manning, Steward Miller, dan Sarah Vickerstaff. 1999. *Social Policy*, New York: Oxford University Press.

- Pierson, Christopher. 2007. *Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Pierson, J. 2002. *Tracking Social Eclusion*. London & New York: Routledge.
- Poggi, Gianfranco. 2002. *The Development of the Modern State "Sociological Introduction*. California: Standford University Press.
- Prawoto, N. 2018. "Memahami Kemiskinan dan Strategi Penanggulangannya". *JESP: Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, Vol. 9, No. 1.
- Preffer, Jeifry. 1995. "Producing Sustained Competitive Advaittage Through The Effective Management of People". *Accademy Management Excecutive*, Vol. 9. No. I.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press
- Putnam, R. 1993. "The Prosperous Communitysocial Capital and Public Life". *American Prespect*, Vol. 13, New York: Simon and Schuster.
- Putra, R. E. 2017. "Analisis terhadap Program-program Penanggulangan Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia". *Jurnal Demokrasi*, Vol. 6, No. 1.
- Puttnam, Grootaert, Basteler. 2003. *The Role of Social Capital in Development: an Emprical Assessment*. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Ramos, R. dan Ranieri, R. 2013. "Inclusive Growth: Buildingup a concept". *IPC-IG Working paper series*, No. 104.
- Rein, Martin. 1970. *From Policy to Practice*. London: Macmillan.
- Reiss, Albert J. 2006. *The Police and the Public*. New Haven: Yale University Press.
- Ritzer, George M. 1993. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana prenada media Group
- Rogers, Everett M. 1986. *Communication Technology: The New Media in Society*. London : The Free Press.

- Rosner, Rebecca L. 2003. "Earning Manipulation in Failing Firms". *Contemporary Accounting Research*, Vol. 20, No. 2.
- Royat, Sujana. 2005. *Pemberdayaan dan Desentralisasi Masyarakat*. Jakarta.
- Salamah, Ummu. 2011. *Pengantar Kesejahteraan Sosial*. Bandung: Jurusan Kesejahteraan Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan.
- Saphiro, Ian. 2006. *Asas Moral dalam Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia yang bekerjasama dengan Kedutaan Besar Amerika Serikat Jakarta dan *Freedom Institute*.
- Scott, Niall dan Seglow, Jonathan. 2007. *Altruism*. Meidenhead Berkshire: Open University Press.
- Seglow, Jonathan. 2004. *The Ethics of Altruism*. London, Portland: Frank Cass Pub.
- Sen, Amartya. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Sgarzi, Jack, Judith M. and McDdevitt. 2003. *Victimology: Study Crime Victims & Crime Scene*. English: Addison Wesley Longman.
- Sharp, Ansel M, Charles A. Register dan Paul W. Cerimes. 1996. *Economic Of Social*. Issue.Edisi Ke-12. Richard D. Irwin. Chicago.
- Shidarta. 2007. *Aliran Hukum Kodrat*. Jakarta: UPT. Untar.
- Simarmata, Henry T. 2008. *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi: Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*. Jakarta: PSIK Universitas Paramadina.
- Soedarsono, R.M. 2002. *Seni Pertunjukan Indonesia di Era Globalisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Soedjatmoko. 1997. *Pembangunan dan Kebebasan*. Jakarta : LP3ES.
- Soemardi. 2010. *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Bandung: Bee Media Indonesia.
- Soetikno. 1976. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Somerville, P. 1998. "Explanation of Social Exclusion: Where does housing fit in?". *Housing Study*, Vol. 19, No. 6.

- Sorokin, Pitirim. 1950. *Altruistic Love: A study of American "Good Neighbors" and Christian Saints*. Boston: Beacon Press.
- Spicker, Paul. 1995. *Social Policy: Themes and Approaches*. London: Prentice.
- _____. 2000. *The Welfare State: A General Theory*. London: Sage.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- _____. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial & Pekerjaan Sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- _____. 2007. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- _____. 2010. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Sunggono. 2012. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Supanto, "Perlindungan Hukum Wanita", <http://supanto.staff.hukum.uns.ac.id/>, diakses tanggal 2 Mei 2019.
- Suryawati, C. 2015. "Memahami Kemiskinan secara Multidimensional". *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan*, Vol. 8, No. 3.
- Suseno, Frans Magnis. 2003. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Swasono, Sri-Edi. 2005. *Indonesia dan doktrin Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Perkumpulan Prakarsa Rumah.
- Syafarudin, Alwi. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Kedua. Yogyakarta: BPFE Yogyakarta.
- Taufiq, A. 2016. "Upaya Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat Lokal (Belajar dari Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kelurahan Bintoro, Kecamatan Demak, Kabupaten Demak)". *Doctoral dissertation*, Diponegoro University.
- Thompson, Neil. 2005. *Understanding Social Work: Preparing for Practice*. New York: Palgrave.

- Thurow, Lester C. 1996. *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*. New York: Penguin USA.
- Tim Peneliti PSIK Universitas Paramadina. 2008. *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi, Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*. Jakarta: PSIK Universitas Paramadina.
- Titmuss, Richard. 1977. *The Gift Relationship: from Human Blood to Social Policy*. New York: The New Press.
- Tonkiss, F. 2000. "Trust, Social Capital and Economy", in F. Tonkiss and A. Passey, *Trust and Civil Society*. Basingstoke: Macmillan.
- Triwibowo, Darmawan dan Bahagijo, Sugeng. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: LP3ES.
- Utami, T. 2014. "Pemberdayaan Komunitas Sektor Informal Pedagang Kaki Lima (Pkl), Suatu Ternatif Penanggulangan Kemiskinan". *Jurnal Sosiologi Dilema*, Vol. 25, No. 2.
- Utrecht, E. 2008. *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Wahab, Solichin Abdul, 2012. *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ward, T., & Birgden, A. 2017. "Human Rights and Correctional Clinical Practice (Elsevier, 12)". *Aggression and Violent Behavior*, 628-643.
- Warsilah, H. 2014. "Transformasi Sosial Masyarakat Kota Jakarta dari Periode Orde Baru hingga Era Reformasi". *Orasi Profesor Riset*, LIPI Press.
- Wehrich, Heinz dan Koontz, Harold. 1993. *Management A. Global Perspective Tent Edition*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Wibhawa, Budhi. 2010. *Dasar Dasar Pekerjaan Sosial*. Bandung: Widya Padjadjaran.
- Winarno, Budi. 2012. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wirutomo, P. 2013. "Mencari Makna Pembangunan Sosial: Studi Kasus Sektor Informal di Kota Solo". *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Vol. 18, No. 1.

- _____. 2015. *FGD Pembangunan Inklusif*. Kelompok DIPA
Perkotaan P2KK-LIPI.
- Wispelaere, An De. 2005. *Ovoids and Spreads of Finite Classical
Generalized Hexagons and Applications*. Chicago: Ghent
University, Faculty of Sciences, Ghent, Belgium.
- World Bank. 2008. *The East Asian Miracle*. Oxford: Oxford University
Press.
- Yamin, M. 2009. *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang
BPUPKI/PPKI*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Yasa, M. 2018. "Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Partisipasi
Masyarakat di Provinsi Bali". *Input Jurnal Ekonomi dan Sosial*,
Vol. 1, No. 2.
- Zastrow, C. 2014. *Introduction To Social Welfare*, Eight Edition. USA:
Thomson Brooks/Cole.

KEBIJAKAN SOSIAL

KEBIJAKAN PEMERINTAH UNTUK PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT
DAN PENGENTASAN KEMISKINAN

Setiap masyarakat mempunyai kriterianya sendiri tentang kesejahteraan. Oleh karena itu, pertanyaan tentang jenis kesejahteraan dapat dijawab dengan kembali melihat pada misi bangsa yang dituliskan dalam Undang-Undang Dasar. Tujuan pokok kebijakan sosial adalah memberikan kunci bagi keadilan nasional dan kemakmuran sosial. Kesejahteraan sosial sebagai lembaga yang memberikan pelayanan pertolongan guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan kesehatan, standar kehidupannya dan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial baik pribadi maupun kelompok dimana kebutuhan keluarga dan kebutuhan masyarakat terpenuhi.

Ada dua isu utama menyangkut kebijakan sosial dalam konteks negara-negara berkembang: pembangunan sosial dan keadilan sosial. Pembangunan sosial terdiri dari pendidikan, kesehatan, keamanan sosial, dan kebijakan perumahan. Keadilan sosial terdiri dari konflik, kompetensi yang rendah, ketertinggalan, dan tragedi. Kebijakan dibuat oleh pemerintah, tetapi pemberi layanan sosial adalah beragam, yang melibatkan pemerintah, pasar, sektor ketiga, keluarga dan individu. Agenda kebijakan sosial sebagai pembangunan sosial, dan dengan demikian ada empat pembahasan yang terkait: pendidikan, kesehatan, keamanan sosial, dan perumahan.

Pembangunan adalah melawan ketidaksetaraan dan ketidakadilan. Pemerintah negara berkembang berusaha keras untuk melibatkan semua anggota masyarakat dalam proses pembangunan karena pembangunan menjadi hak warga negara, seperti yang diamanatkan oleh para bapak pendiri bangsa. Tetapi ada sebagian orang yang selalu tertinggal, tanpa sengaja atau disengaja. Hal ini membuat mereka tetap di belakang, sedangkan yang lainnya bergerak maju. Keberhasilan pembangunan nasional tidak hanya terkait pengembangan wilayah, namun mampu mewujudkan prinsip keadilan sosial dan mengikutsertakan kelompok masyarakat miskin dan marjinal dalam proses pembangunan itu sendiri. Namun demikian, pertumbuhan penduduk yang cepat disertai perkembangan fisik yang tidak terkendali menyebabkan beberapa kawasan mengalami penurunan kualitas hidupnya.

