

ARTI STRATEGIS PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DAN PERAN PROFESI PEKERJAAN SOSIAL DALAM MENGOPTIMALKAN PEMBANGUNAN DAERAH ¹

Edi Suharto, PhD²

MENGUATNYA PEMERINTAHAN DAERAH

Pada tahun 2002, Institute of Development Studies, University of Sussex di Inggris melakukan penelitian terhadap bentuk-bentuk pemerintahan di negara-negara berkembang di seluruh dunia (Suharto, 2006). Hasil penelitian tersebut memperlihatkan bahwa dalam satu dasawarsa belakangan ini sedikitnya ada 63 negara berkembang yang sedang mengalami gelombang perubahan formasi kekuasaan dari pemerintahan sentralistik menuju pada sistem yang lebih dekat dengan warganya (Thamrin, 2005). Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang sedang mengalami transformasi kekuasaan seperti itu. Sejak runtuhnya Orde Baru, gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan di Tanah Air. Kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke pemerintahan di daerah-daerah melalui proses desentralisasi.

SUARA-SUARA DESENTRALISASI

Desentralisasi sesungguhnya membawa angin segar bagi tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktivitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan antar golongan, memperluas keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan rakyat banyak. Konsep tentang demokrasi representatif dan partisipatoris, misalnya, lebih mudah diterapkan di tingkat pemerintahan daerah, karena skala kedaerahan dan kedekatannya dengan komunitas lokal. Namun dalam kenyataannya, suara-suara yang terdengar dari realisasi desentralisasi itu seringkali tidak terlalu memuaskan. Umumnya, argumentasi pesimis menyatakan bahwa desentralisasi hanya memperkuat elit-elit lokal, menyuburkan primordialisme, 'men-daerahkan KKN' dan 'meng-KKN-kan daerah'.³ Bahkan argumentasi yang lebih pesimis lagi menyatakan bahwa desentralisasi menyulut disintegrasi bangsa.

Meskipun pendapat tersebut tidak sepenuhnya benar, beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi seringkali hanya menguntungkan penguasa dan pengusaha setempat, bukan memperhatikan suara dan kepentingan kaum marginal. Sebagaimana dikemukakan Gaventa (2005: 12), hambatan-hambatan kekuasaan,

¹ Disampaikan pada

² DR. Edi Suharto, M.Sc adalah Ketua Program Pendidikan Pascasarjana Spesialis Pekerjaan Sosial, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung; Social Policy Expert, Galway Development Services International (GDSI), Irlandia. Saat ini sedang memimpin proyek *Strengthening Social Protection Systems in ASEAN* yang disponsori Sekretariat ASEAN dan Uni Eropa. Email: suharto@policy.hu Website: www.policy.hu/suharto; HP: 081324156999

³ KKN adalah singkatan dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

pengucilan sosial, kecilnya kemampuan individu dan kapasitas organisasional kolektif menyebabkan rakyat kecil hanya menikmati sangat sedikit dari desentralisasi. Mengutip pengamatan Manor, Gaventa menyatakan "...**belum ada bukti tentang elite lokal yang lebih bijak dan baik hati ketimbang orang-orang yang berada di atasnya.**"

JEBAKAN DESENTRALISASI

Tanpa pemahaman dan komitmen yang kuat terhadap arti penting pembangunan kesejahteraan sosial, maka desentralisasi dapat menimbulkan berbagai jebakan yang menghambat pembangunan, khususnya di bidang kesejahteraan sosial.

1. **Money follows function atau function follows money?** Idealnya, UU Pemerintahan Daerah yang baru berpedoman pada prinsip *money follows function*, uang mengikuti kewenangan. Artinya, otonomi daerah tidak ditentukan oleh seberapa besar Pendapatan Asli Daerahnya (PAD), melainkan oleh kemampuannya menjalankan kewenangan sesuai dengan kebutuhan. Setiap daerah dipersilahkan menentukan kewenangannya masing-masing. Namun dalam prakteknya, prinsip *function follows money* seringkali lebih dominan. Pemda yang memiliki prosentase PAD yang besar terhadap APBD-nya, memiliki kewenangan yang besar. Sebaliknya, Pemda yang memiliki PAD yang rendah memiliki otonomi yang rendah pula. Bahkan, jika PAD-nya hanya 5 atau 10 persen saja dari APBD, Pemda dianggap tidak layak memiliki otonomi. Akibatnya, perlombaan meningkatkan PAD lebih mengemuka ketimbang menjalankan (apalagi meningkatkan) kewajiban memberi pelayanan dasar dan perlindungan sosial bagi publik.
2. **Pembangunan ekonomi dulu baru kemudian pembangunan kesejahteraan sosial.** Keragaman sumberdaya manusia dan potensi ekonomi daerah kerap kali menimbulkan pandangan generalisasi bahwa pembangunan kesejahteraan sosial hanya perlu dilakukan oleh daerah-daerah yang memiliki kemampuan ekonomi tinggi. Desentralisasi yang memberi kewenangan lebih luas pada daerah, kemudian dijadikan momentum untuk memangkas anggaran dan institusi-institusi sosial dan bahkan meniadakannya sama sekali. Alasannya: pembangunan kesejahteraan sosial dianggap boros dan karenanya baru perlu dilakukan apabila pertumbuhan ekonomi (PAD) telah tinggi. Padahal, studi di beberapa negara menunjukkan bahwa kemampuan ekonomi tidak secara otomatis dan linier berhubungan dengan pembangunan kesejahteraan sosial (Suharto, 2005a). Dilihat dari kemampuan ekonomi (GDP) dan prosentase pengeluaran sosial pemerintah terhadap GDP, misalnya, hubungan antara keduanya melahirkan empat model negara:
 - a. **Negara Sejahtera:** kelompok negara yang memiliki GDP dan pengeluaran sosial yang tinggi. Negara-negara Skandinavia dan Eropa Barat adalah contoh Negara Sejahtera.
 - b. **Negara Baik Hati:** negara-negara yang memiliki GDP relatif rendah, namun pengeluaran sosialnya tinggi. Yunani, Portugis dan Sri Lanka termasuk kategori ini.
 - c. **Negara Pelit:** kelompok negara yang memiliki GDP tinggi namun pengeluaran sosialnya rendah. Amerika, Inggris dan Jepang memiliki GDP yang lebih tinggi dari Yunani dan Portugis. Namun prosentase pengeluaran sosial terhadap GDP di ketiga negara ini lebih rendah daripada Yunani dan Portugis.
 - d. **Negara Lemah:** negara-negara yang memiliki GDP dan pengeluaran sosial yang rendah. Indonesia, Myanmar dan Kamboja adalah beberapa negara di ASEAN yang masuk dalam kategori Negara Lemah.

Dengan demikian, pembangunan kesejahteraan sosial dapat dilakukan tanpa harus menunggu pertumbuhan ekonomi yang tinggi terlebih dahulu. Dengan kata lain, pembangunan kesejahteraan sosial dapat dilakukan secara komplementer dengan pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi penting bagi pembangunan kesejahteraan sosial. Namun, visi dan komitmen yang jelas terhadap arti penting kualitas manusia dan keadilan sosial adalah prasyarat utama pembangunan kesejahteraan sosial.

3. **Godaan lokalisme dan primordialisme.** Sudah menjadi rahasia umum, di beberapa daerah, institusi-institusi kesejahteraan sosial digabung, dirampingkan atau dihapus dengan alasan disesuaikan dengan kebutuhan setempat. Tanpa menghiraukan konsepsi dan substansi kesejahteraan sosial yang benar, ada suatu daerah yang menggabungkan bidang kesejahteraan sosial dengan urusan kebakaran, pasar atau pemakaman. Di daerah yang lain lagi, primordialisme yang terlalu dominan tidak jarang mengesampingkan prinsip meritokrasi dan kompetensi sumberdaya kesejahteraan sosial. Dalam banyak kasus, lembaga-lembaga kesejahteraan sosial dipandang sebagai pos yang bisa diisi oleh siapa saja dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang tidak relevan sekalipun.

ARTI STRATEGIS PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Pembangunan kesejahteraan sosial sejatinya adalah segenap strategi dan aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, maupun *civil society* untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia melalui kebijakan dan program yang bermatra pelayanan sosial, penyembuhan sosial, perlindungan sosial dan pemberdayaan masyarakat (Suharto, 2006).

Seperti kata Jones, tujuan pembangunan kesejahteraan sosial, yang pertama dan utama, adalah penanggulangan kemiskinan dalam segala bentuk manifestasinya (Suharto, 2005a). Maknanya, meskipun pembangunan kesejahteraan sosial dirancang guna memenuhi kebutuhan publik yang luas, target utamanya adalah para Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), yakni mereka yang termasuk kelompok kurang beruntung (*disadvantaged groups*), seperti orang miskin, anak-anak dan wanita korban tindak kekerasan, anak jalanan, pekerja anak, orang dengan kemampuan berbeda (*difabel*), serta kelompok rentan dan marjinal lainnya. Pemberdayaan masyarakat, rehabilitasi sosial, bantuan sosial, asuransi sosial, jaring pengaman sosial, dan penguatan kapasitas kelompok marjinal adalah beberapa contoh program pembangunan kesejahteraan sosial.

Di negara-negara maju, terutama yang menganut ideologi 'kesejahteraan negara' (*welfare state*)⁴, pembangunan kesejahteraan sosial merupakan wujud dari kewajiban negara (*state obligation*) dalam menjamin hak-hak dasar warga negara. Di Indonesia, meskipun konstitusinya secara *de jure* (*legal-formal*) merujuk pada sistem kesejahteraan negara, implementasi dari pembelaan negara terhadap hak-hak fakir miskin, anak telantar dan penyelenggaraan jaminan sosial masih dihadapkan beragam tantangan.

⁴ Secara harafiah, terjemahan bebas *welfare state* adalah 'negara kesejahteraan'. Namun, karena sistem ini substansinya menunjuk pada pentingnya peran negara dalam pembangunan kesejahteraan sosial, maka lebih tepat jika *welfare state* diterjemahkan 'kesejahteraan negara'.

Selain pemahaman dan komitmen penyelenggara negara terhadap pembangunan kesejahteraan sosial masih belum solid, paham neo-liberalisme yang mengedepankan kekuatan pasar, investasi modal finansial, dan pertumbuhan ekonomi agregat dianggap lebih menjanjikan kemakmuran dibandingkan dengan pendekatan kesejahteraan sosial yang mengedepankan keadilan sosial, investasi sosial dan penguatan kapasitas sumberdaya manusia. Desentralisasi yang terutama digerakan oleh globalisasi pada aras internasional dan reformasi pada aras nasional, mencuatkan isu-isu yang mempengaruhi perkembangan kesejahteraan sosial di daerah.

Namun demikian, terlepas dari gelagat kecenderungan di atas, pembangunan kesejahteraan sosial tetaplah memiliki arti strategis bagi pembangunan daerah. Sedikitnya ada empat fungsi penting pembangunan kesejahteraan sosial bagi keberlanjutan pembangunan di daerah.

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

PERAN PROFESI PEKERJAAN SOSIAL

Sebagaimana peran dokter dalam sistem pelayanan kesehatan, guru dalam sistem pelayanan pendidikan, maka pekerja sosial memiliki peran sentral dalam sistem pelayanan sosial. Sebagai sebuah profesi kemanusiaan, pekerja sosial memiliki seperangkat ilmu-pengetahuan (body of knowledge), keterampilan (body of skills) dan nilai (body of values) yang diperolehnya melalui pendidikan formal dan pengalaman profesional. Ketiga perangkat tersebut membentuk pendekatan pekerjaan sosial dalam membantu kliennya. Dalam garis besar, ada empat peran profesi pekerjaan sosial (lihat Suharto, 2005a dan 2005b; DuBois dan Miley, 2005:12):

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

REFERENSI

- DuBois, Brenda dan Karla Krogsrud Miley (2005) (edisi ke-5), *Social Work: An Empowering profession*, Boston: Pearson
- Suharto, Edi (2006), "Pembangunan Kesejahteraan Sosial dalam Pusaran Desentralisasi dan *Good Governance*", makalah yang disampaikan pada *Semiloka Kompetensi Sumberdaya Manusia Kesejahteraan Sosial di Era Desentralisasi dan Good Governance*, Balai Besar Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial (BBPPKS), Banjarmasin 21 Maret 2006
- Suharto, Edi (2005a), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta
- Suharto, Edi (2005b), *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Bandung Refika Aditama
- Thamrin, Juni (2005), "Menciptakan Ruang Baru bagi Demokrasi Partisipatif: Dinamika dan Tantangannya" dalam Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa (eds), *Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*, Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, halaman 45-62