

FILOSOFI DAN PERAN ADVOKASI DALAM MENDUKUNG PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT*)

"If you have come to help me you can go home again. But if you see my struggle as part of your own survival then perhaps we can work together."

- Seorang Wanita Aborigin Australia (Suharto, 2005a:37)

Edi Suharto, PhD

Direktur Program Pascasarjana Spesialis Pekerjaan Sosial, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung; Dosen STKS dan Unpas Bandung; Dosen Pascasarjana Magister Pengembangan Masyarakat, Institut Pertanian Bogor (IPB) dan Interdisciplinary Islamic Studies, Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta; International Policy Fellow, Centre for Policy Studies, Hongaria; Social Policy Expert, Galway Development Services International (GDSI), Irlandia

PEMBERDAYAAN DAN ADVOKASI: ARTIKULASI DAN FILOSOFI

Pemberdayaan (empowerment) dapat didefinisikan sebagai 'proses' maupun sebagai 'hasil' (DuBois dan Miley, 2005; Suharto, 2005a). Sebagai sebuah proses, pemberdayaan adalah serangkaian aktivitas yang terorganisir dan ditujukan untuk meningkatkan kekuasaan, kapasitas atau kemampuan personal, interpersonal atau politik sehingga individu, keluarga atau masyarakat mampu melakukan tindakan guna memperbaiki situasi-situasi yang mempengaruhi kehidupannya. Sebagai sebuah hasil, pemberdayaan menunjuk pada tercapainya sebuah keadaan, yakni keberdayaan atau keberkuasaan yang mencakup: (a) *state of mind*, seperti perasaan berharga dan mampu mengontrol kehidupannya; (b) *reallocation of power* yang dihasilkan dari pemodifikasian struktur sosial.

Dengan demikian, baik sebagai proses maupun tujuan, pemberdayaan mencakup tidak hanya peningkatan kemampuan seseorang atau sekelompok orang melainkan pula perubahan sistem dan struktur sosial. Pemberdayaan tidak hanya mencakup peningkatan kemampuan dalam bidang ekonomi (misalnya, meningkatnya pendapatan), melainkan pula kemampuan dalam bidang sosial-politik (misalnya, menyatakan aspirasi, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, menjangkau sumber-sumber kemasyarakatan dan pelayanan sosial).

Menguatnya ide tentang pemberdayaan tidak dapat dilepaskan dari adanya pergeseran paradigma dalam melihat kemiskinan; khususnya dari perspektif individual dan kultural yang berwujud *blaming the victim* ke perspektif institusional dan struktural yang cenderung

*) Disampaikan pada Pelatihan Pemberdayaan Peran Pesantren Daarut Tauhiid dalam Menangani Kemiskinan di Jawa Barat, Kerjasama Departemen Dakwah dan Sosial dengan Dompot Peduli Ummat, Daarut Tauhiid Bandung, Aula Daarut Ilmu Daarut Tauhiid Bandung, 17 Januari 2006

bermuka *blaming the system* (Parsons, Jorgensen, dan Hernandez, 1994; Suharto, 2005b). Menurut perspektif individual-kultural, kemiskinan diakibatkan oleh kesalahan-kesalahan individu yang bersangkutan. Seseorang miskin karena ia malas, tidak mau bekerja, atau tidak memiliki etos wirausaha. Sebaliknya, perspektif institusional-struktural memandang bahwa seseorang miskin disebabkan oleh sistem sosial yang tidak adekuat, tidak adil, dan bahkan menindas. Menurut kaum strukturalis, seseorang miskin bukan karena tidak mau bekerja, melainkan karena tidak ada pekerjaan; ia miskin karena dimiskinkan; ia tidak berdaya karena diperdayakan oleh struktur sosial yang mengitarinya.

Mengacu pada terminologi Islam, orang miskin dalam perspektif individual-kultural dekat dengan istilah kaum *dhu'afa*; sedangkan menurut tinjauan institusional-struktural, orang miskin adalah kaum *mustadh'afin* (lihat Rakhmat, 1991). Konsep advokasi (*advocacy*) dalam pemberdayaan kelompok miskin sangat dipengaruhi oleh perspektif institusional-struktural.

Istilah advokasi sangat lekat dengan profesi hukum. Menurut Bahasa Belanda, *advocaat* atau *advocateur* berarti pengacara atau pembela. Karenanya tidak heran jika advokasi sering diartikan sebagai 'kegiatan pembelaan kasus atau beracara di pengadilan.' Dalam Bahasa Inggris, *to advocate* tidak hanya berarti *to defend* (membela), melainkan pula *to promote* (mengemukakan atau memajukan), *to create* (menciptakan) dan *to change* (melakukan perubahan). (Topatimasang, et al, (2000:7). Dalam konteks pemberdayaan orang miskin, advokasi tidak hanya berarti membela atau mendampingi orang miskin, melainkan pula bersama-sama dengan mereka melakukan upaya-upaya perubahan sosial secara sistematis dan strategis.

Berpijak pada literatur pekerjaan sosial, advokasi dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu: 'advokasi kasus' (*case advocacy*) dan 'advokasi kelas' (*class advocacy*) (Sheafor, Horejsi dan Horejsi, 2000; DuBois dan Miley, 2005).

1. Advokasi kasus adalah kegiatan yang dilakukan seorang pekerja sosial untuk membantu klien agar mampu menjangkau sumber atau pelayanan sosial yang telah menjadi haknya. Alasannya: terjadi diskriminasi atau ketidakadilan yang dilakukan oleh lembaga, dunia bisnis atau kelompok profesional terhadap klien dan klien sendiri tidak mampu merespon situasi tersebut dengan baik. Pekerja sosial berbicara, berargumen dan bernegosiasi atas nama klien individual. Karenanya, advokasi ini sering disebut pula sebagai advokasi klien (*client advocacy*).
2. Advokasi kelas menunjuk pada kegiatan-kegiatan atas nama kelas atau sekelompok orang untuk menjamin terpenuhinya hak-hak warga dalam menjangkau sumber atau memperoleh kesempatan-kesempatan. Fokus advokasi kelas adalah mempengaruhi atau melakukan perubahan-perubahan hukum dan kebijakan publik pada tingkat lokal maupun nasional. Advokasi kelas melibatkan proses-proses politik yang ditujukan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah yang berkuasa. Pekerja sosial biasanya bertindak sebagai perwakilan sebuah organisasi, bukan sebagai seorang praktisi mandiri. Advokasi kelas umumnya dilakukan melalui koalisi dengan kelompok dan organisasi lain yang memiliki agenda yang sejalan.

STRATEGI ADVOKASI

Advokasi yang dilakukan pekerja sosial dalam membantu orang miskin seringkali sangat berkaitan dengan konsep **manajemen sumber** (resource management) (DuBois dan Miley, 2005). Demi mempermudah pemahaman, makalah ini memfokuskan strategi advokasi ke dalam tiga *setting* atau aras (mikro, mezzo dan makro) dan mengkajinya dari empat aspek (tipe advokasi, sasaran/klien, peran pekerja sosial dan teknik utama) seperti yang ditampilkan Tabel 1.

Tabel 1: Strategi Advokasi

ASPEK	SETTING		
	MIKRO	MEZZO	MAKRO
Tipe Advokasi	Advokasi Kasus	Advokasi Kelas	Advokasi Kelas
Sasaran/Klien	Individu dan keluarga	Kelompok formal dan organisasi	Masyarakat lokal dan nasional
Peran Pekerja Sosial	Broker	Mediator	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktivis ▪ Analisis Kebijakan
Teknik Utama	Manajemen kasus (case management)	Jejaring (networking)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aksi sosial ▪ Analisis kebijakan

Sumber: dikembangkan dari DuBois dan Miley (2005:228; 235-242)

Advokasi yang dilakukan pekerja sosial dalam memberdayakan orang miskin biasanya dilakukan dengan membantu klien mengakses sumber-sumber, mengkoordinasikan distribusi pelayanan sosial atau merancang-kembangkan kebijakan-kebijakan dan program-program kesejahteraan sosial. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan bagian dari fungsi manajemen sumber. Dengan demikian, manajemen sumber mencakup pengkoordinasian, pensistematisan dan pengintegrasian sumber-sumber dan pelayanan-pelayanan sosial yang dibutuhkan klien individu, kelompok maupun masyarakat. Ketimbang memberi bantuan barang/uang secara langsung, pekerja sosial berkolaborasi dengan beragam *stakeholders* dan berupaya menghubungkan klien dengan sumber-sumber dan pelayanan-pelayanan sosial yang dapat meningkatkan kepercayaan diri, kapasitas pemecahan masalah, dan kemampuan memenuhi kebutuhan klien.

Aras Mikro

Pada aras mikro, peran utama pekerja sosial adalah sebagai **broker** (pialang) sosial yang menghubungkan klien dengan sumber-sumber yang tersedia di lingkungan sekitar. Sebagai pialang sosial, teknik utama yang dilakukan pekerja sosial adalah **manajemen kasus** (case management) yang mengkoordinasikan berbagai pelayanan sosial yang disediakan oleh beragam penyedia. Beberapa kegiatan yang dapat dilakukan meliputi:

- Melakukan asesmen terhadap situasi dan kebutuhan khusus klien
- Memfasilitasi pilihan-pilihan klien dengan berbagai informasi dan sumber alternatif
- Membangun kontak antara klien dan lembaga-lembaga pelayanan sosial
- Menghimpun informasi mengenai berbagai jenis dan lokasi pelayanan sosial, parameter pelayanan, dan kriteria elijibilitas (kelayakan)
- Mempelajari kebijakan-kebijakan, syarat-syarat, prosedur-prosedur dan proses-proses pemanfaatan sumber-sumber kemasyarakatan
- Menjalani relasi kerjasama dengan berbagai profesi kunci
- Memonitor dan mengevaluasi distribusi pelayanan.

Aras Mezzo

Sebagai **mediator**, pekerja sosial mewakili dan mendampingi kelompok-kelompok formal atau organisasi dalam mengidentifikasi masalah sosial yang dihadapi bersama, merumuskan tujuan, mendiskusikan solusi-solusi potensial, memobilisasi sumber, menerapkan, memonitor dan mengevaluasi rencana aksi. Teknik advokasi yang dilakukan adalah membangun **jejaring** (networking) guna mengkoordinasikan dan mengembangkan pelayanan-pelayanan sosial, membangun koalisi dengan berbagai kelompok, organisasi, lembaga bisnis dan industri serta tokoh-tokoh berpengaruh dalam masyarakat yang memiliki kepentingan sama. Kegiatan yang dapat dilakukan pekerja sosial sebagai mediator diantaranya mencakup:

- Menelisik pandangan dan kepentingan-kepentingan khusus dari masing-masing pihak
- Menggali kesamaan-kesamaan yang dimiliki oleh pihak-pihak yang mengalami konflik
- Membantu pihak-pihak agar dapat bekerja sama dengan berbagai faksi
- Mendefinisikan, mengkonfrontasikan dan menangani berbagai hambatan komunikasi
- Mengidentifikasi berbagai manfaat yang ditimbulkan dari sebuah koalisi atau kerjasama
- Memfasilitasi pertukaran informasi secara terbuka diantara berbagai pihak yang terlibat
- Bersikap netral, tidak memihak, dan pada saat yang sama tetap percaya diri, yakin dan optimis terhadap manfaat kerjasama dan perdamaian.

Aras Makro

Peran pekerja sosial pada tataran makro adalah menjadi **aktivis** dan **analisis kebijakan**. Sebagai aktivis, pekerja sosial terlibat langsung dalam gerakan perubahan dan **aksi sosial** bersama masyarakat. Meningkatkan kesadaran publik terhadap masalah sosial dan ketidakadilan, memobilisasi sumber untuk mengubah kondisi-kondisi yang buruk dan tidak adil, melakukan lobby dan negosiasi agar tercapai perubahan di bidang hukum, termasuk melakukan *class action*.

Peran **analisis kebijakan** lebih bersifat tidak langsung dalam melakukan reformasi sosial. Pekerja sosial melakukan identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat, mengevaluasi bagaimana respon pemerintah terhadap masalah, mengajukan opsi-opsi kebijakan dan memantau penerapan kebijakan. **Analisis kebijakan** dapat dilakukan melalui tiga pendekatan, yaitu pendekatan prospektif, retrospektif dan integratif.

1. Pendekatan prospektif. Analisis dilakukan terhadap kondisi sosial masyarakat sebelum kebijakan diterapkan. Mengajukan opsi kebijakan baru terhadap pemerintah untuk merespon kondisi atau masalah sosial yang dihadapi masyarakat, karena belum ada kebijakan untuk itu.
2. Pendekatan retrospektif. Analisis dilakukan terhadap kebijakan yang sudah ada, artinya menganalisis dampak-dampak yang ditimbulkan akibat diterapkannya sebuah kebijakan. Misalnya, setelah kebijakan SLT (saluran tunai langsung) diterapkan di masyarakat, analisis dilakukan untuk mengetahui apakah SLT mampu meningkatkan daya beli masyarakat, bagaimana penyalurannya, apakah terjadi *error of targeting*: (a) *error of inclusion*: yang 'kaya' dan 'tidak berhak' turut

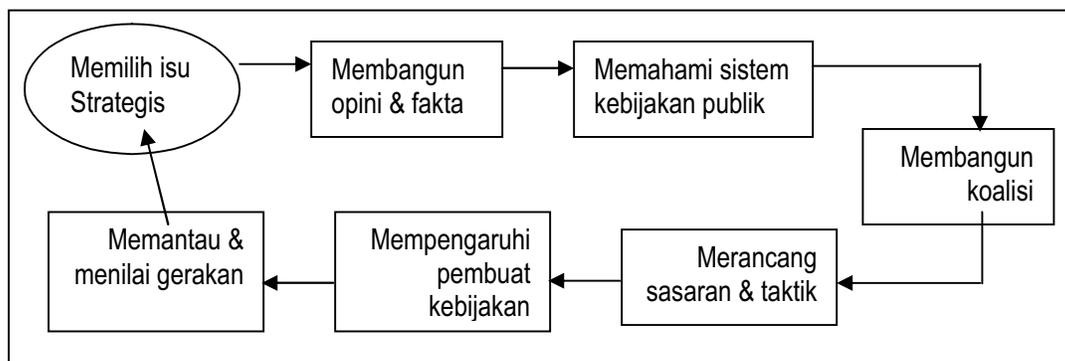
menerima SLT; atau (b) error of exclusion: yang miskin dan berhak malah tersisihkan dan tidak menerima SLT.

3. Pendekatan integratif. Perpaduan dari kedua pendekatan di atas. Analisis dilakukan baik sebelum maupun sesudah kebijakan diterapkan.

PRINSIP-PRINSIP ADVOKASI

Sejak tujuan advokasi adalah melakukan perubahan, maka akan selalu ada resistansi, oposisi dan konflik. Tidak ada faktor tunggal yang menjamin keberhasilan advokasi. Beberapa prinsip di bawah ini bisa dijadikan pedoman dalam merancang advokasi yang sukses.

1. **Realistis.** Advokasi yang berhasil bersandar pada isu dan agenda yang spesifik, jelas dan terukur (measurable). Karena kita tidak mungkin melakukan segala hal, kita harus menyeleksi pilihan-pilihan dan membuat keputusan prioritas. Pilihlah isu dan agenda yang realistis dan karenanya dapat dicapai (achievable) dalam kurun waktu tertentu (time-bound). Jangan buang energi dan waktu kita dengan pilihan yang tidak mungkin dicapai. Gagas kemenangan-kemangan kecil namun konsisten. Sekecil apapun, keberhasilan senantiasa memberi motivasi. Kegagalan biasanya ditemani frustrasi.
2. **Sistematis.** Advokasi adalah seni, tetapi bukan lukisan abstrak. Advokasi memerlukan perencanaan yang akurat. *"If we fail to plan, we plan to fail,"* artinya jika kita gagal merencanakan, maka itu berarti kita sedang merencanakan kegagalan. Kemas informasi semenarik mungkin. Libatkan media secara efektif. Seperti ditunjukkan Gambar 1, proses advokasi dapat dimulai dengan memilih dan mendefinisikan isu strategis, membangun opini dan mendukungnya dengan fakta, memahami sistem kebijakan publik, membangun koalisi, merancang sasaran dan taktik, mempengaruhi pembuat kebijakan, dan memantau serta menilai gerakan atau program yang dilakukan.

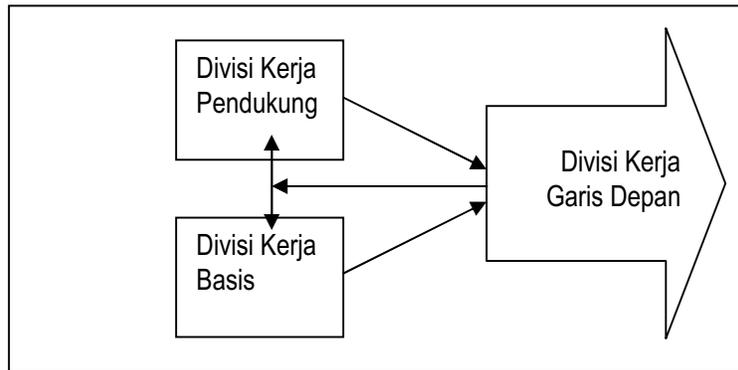


Gambar 1: Proses Advokasi

3. **Taktis.** Ingat, kita tidak mungkin melakukan advokasi sendirian. Pekerja sosial harus membangun koalisi atau aliansi atau sekutu dengan pihak lain. Sekutu dibangun berdasarkan kesamaan kepentingan dan saling percaya (trust). Sekutu terdiri dari sekutu dekat dan sekutu jauh. Sekutu dekat biasanya dinamakan lingkaran inti, yakni kumpulan orang atau organisasi yang menjadi penggerak,

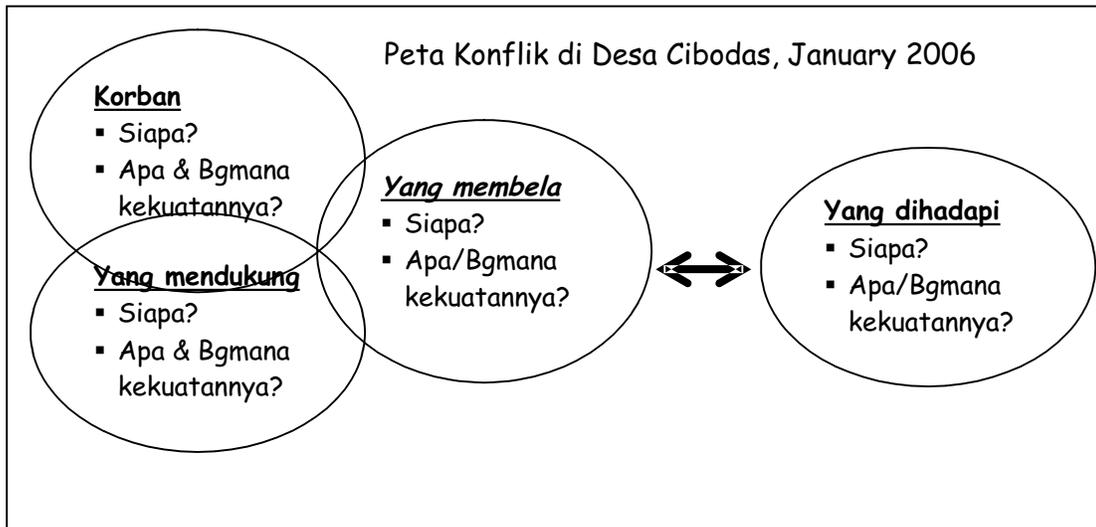
pemrakarsa, penggerak dan pengendali utama seluruh kegiatan advokasi' (Topatimasang, et al 2000:53). Sekutu jauh adalah pihak-pihak lain yang mendukung kita, namun tidak terlibat dalam gerakan advokasi secara langsung. Lingkaran inti biasanya disatukan atau bersatu atas dasar kesamaan visi dan ideologis. Organisasi lingkaran inti bisa dibagi tiga berdasarkan fungsinya (Gambar 2).

- (a) Divisi kerja garis depan (frontline unit) yang melaksanakan fungsi juru bicara, perunding, pelobi, terlibat dalam proses legislasi dan menggalang sekutu
- (b) Divisi kerja pendukung (supporting unit) yang menyediakan dukungan dana, logistik, informasi, data dan akses
- (c) Divisi kerja basis (ground atau underground work unit) yang merupakan dapur gerakan advokasi: membangun basis massa, pendidikan politik kader, memobilisasi aksi.



Gambar 2: Lingkaran Inti

4. **Strategis.** Advokasi melibatkan penggunaan kekuasaan atau *power*. Ada banyak tipe kekuasaan. Adalah penting untuk mempelajari diri kita, lembaga kita dan anggotanya untuk mengetahui jenis kekuasaan yang dimiliki. Kekuasaan intinya menyangkut kemampuan untuk mempengaruhi dan membuat orang berperilaku seperti yang kita harapkan. Kita tidak mungkin memiliki semua kekuasaan seperti yang diinginkan, tetapi tidak perlu meremehkan kekuasaan yang kita miliki. Sadari bahwa advokasi dapat membuat perbedaan. Kita dapat melakukan perubahan-perubahan dalam hukum, kebijakan dan program yang bermanfaat bagi masyarakat. Melakukan perubahan tidaklah mudah, tetapi bukan hal yang mustahil. Yang terpenting adalah kita bisa memetakan dan mengidentifikasi kekuatan kita dan kekuatan 'lawan' atau pihak oposisi secara strategis. Gambar 3 mengilustrasikan pemetaan *stakeholders* (stakeholders mapping) berdasarkan karakteristik, jenis dan tingkat kekuatan yang dimilikinya, serta posisinya (mendukung atau tidak mendukung). Kemas informasi semenarik mungkin.



Gambar 3: Pemetaan *Stakeholders*

5. Berani. Advokasi menyentuh perubahan dan rekayasa sosial secara bertahap. Jangan tergesa-gesa. Tidak perlu menakut-nakuti pihak lawan, tetapi tidak perlu pula menjadi penakut. *Trust your hopes, not fear*. Jadikan isu dan strategi yang telah dilakukan sebagai motor gerakan dan tetaplah berpijak pada agenda bersama. Pragmatis tanpa harus oportunis.

IMPLIKASI BAGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Sejatinya, advokasi merupakan strategi tidak langsung (direct strategy) dalam kerangka penanggulangan kemiskinan. Advokasi merupakan alternatif terhadap penanggulangan kemiskinan yang seringkali sangat bermatra lokal, kultural, dan terlalu mengganggu modal ekonomi sebagai sarana pemberdayaan orang miskin. Advokasi juga merupakan respon terhadap pendekatan anti-kemiskinan yang alih-alih 'menggusur kemiskinan' (to eradicate poverty), malah 'menggusur orang miskin' (to eradicate the poor).

Ditinjau dari tiga model Pengembangan Masyarakat (community development model): advokasi lebih dekat dengan Model Aksi Sosial (social action), ketimbang Model Perencanaan Sosial (social planning) dan Model Pembangunan Lokal (locality development) (Suharto, 2005a). Ciri utama Model Perencanaan Sosial menempatkan pekerja sosial sebagai ahli atau perencana yang serba bisa. Sedangkan masyarakat dipandang sebagai penerima pelayanan pasif yang 'wajib' mengikuti *blueprint* rekayasa sosial yang dilakukan secara *top-down* di meja-meja dan kantor-kantor 'pembangunan masyarakat'.

Sebaliknya, ciri utama Model Pembangunan Lokal menempatkan masyarakat setempat sebagai aktor yang paling mampu mengidentifikasi kebutuhan dan merancang program sosial secara partisipatif. Namun, kelemahan utama model ini adalah kurang memperhatikan matra 'global' yang mempengaruhi kondisi lokal. Masalah kemiskinan, misalnya, seolah-olah dipandang sebagai kondisi setempat (seperti lemahnya sumberdaya manusia, kurang modal ekonomi). Bantuan modal uang, kredit mikro, usaha ekonomi

produktif, KUBE (Kelompok Usaha Bersama) diyakini sebagai obat mujarab yang bisa menyembuhkan 'penyakit' kemiskinan.

Model Aksi Sosial mencoba melengkapi kekurangan pada dua model pemberdayaan di atas. Fokusnya tidak lagi diarahkan kepada si miskin sebagai sasaran perubahan. Melainkan kepada administrasi pemerintahan, perusahaan bisnis, lembaga pelayanan sosial dan sistem sosial lain pada tataran makro. Karenanya, advokasi dipandang sebagai sebuah strategi pemberdayaan yang meniscayakan perubahan sosial, transformasi sosial secara mendasar, dan kalau perlu, secara radikal. Program-program anti kemiskinan dalam ranah ini tidak lagi bersifat residual yang kecil, temporer dan bersifat 'kiss and run'.

Sukma advokasi pada intinya mengusulkan bahwa penanggulangan kemiskinan harus dilakukan secara struktural, melembaga dan berkelanjutan. Program-program pendampingan sosial, penguatan kapasitas dan modal sosial kelompok miskin, serta pengembangan kebijakan-kebijakan perlindungan sosial (social protection), terutama kebijakan pasar kerja dan asuransi sosial, bagi kelompok lemah dan kurang beruntung (disadvantage groups) adalah beberapa contoh ikon strategi pemberdayaan kelompok miskin yang berporos pada pendekatan advokasi. Dalam analogi 'ikan dan kail', advokasi meyakini bahwa kemiskinan tidak cukup hanya diselesaikan dengan memberi ikan dan kail. Penanggulangan kemiskinan perlu dilakukan melalui 'pelatihan menggunakan kail'. Bahkan lebih jauh lagi, dilakukan melalui perubahan 'kebijakan sosial' yang terkait dengan kepemilikan kolam dan sungai, akses terhadap penguasaan modal dan bibit ikan, termasuk akses si miskin terhadap pasar.

Sebagai penutup, saya ingin menyatakan bahwa tidak ada kesejahteraan sosial tanpa keadilan sosial dan tidak ada keadilan sosial tanpa advokasi sosial.

DAFTAR BACAAN

- DuBois, Brenda dan Karla Krogsrud Miley (2005). *Social Work: An Empowering Profession*. Boston: Allyn and Bacon
- Parsons, Ruth J., James D. Jorgensen dan Santos H. Hernandez (1994). *The Integration of Social Work Practice*. California: Pacific Grove
- Rakhmat, Jalaluddin (1991). *Islam Aktual: Refleksi Sosial Seorang Cendekiawan Muslim*. Bandung: Mizan
- Sheafor, W., Bradford, Charles R. Horejsi dan Gloria A. Horejsi (2000). *Techniques and Guidelines for Social Work Practice*. Boston: Allyn and Bacon
- Suharto, Edi (2005a). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: Refika Aditama
- Suharto, Edi (2005b). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta
- Topatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Rahardjo (2000). *Merubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar