

KEBIJAKAN SOSIAL

Edi Suharto, PhD

- Ketua Program Pascasarjana Spesialis Pekerjaan Sosial, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung; *Social Policy Expert*, Galway Development Services International (GDSI), Irlandia
- Disampaikan pada Diklat Jabatan Fungsional Pekerja Sosial Tingkat Ahli, Jenjang Madya, BBPPKS, Lembang 14 November 2006

Dua masalah sosial serius yang masih dihadapi Indonesia adalah kemiskinan dan pengangguran. Angka terakhir pada September 2006 menunjukkan jumlah orang miskin mencapai 39,05 juta jiwa atau sekitar 17,75 persen dari keseluruhan penduduk Indonesia (Hasbullah, 2006). Angka pengangguran di Indonesia juga sangat mencemaskan. Total penganggur pada tahun 2006 adalah 40,1 juta orang atau sekitar 37 persen dari 106,9 juta angkatan kerja dengan pengangguran terbuka sekitar 11,6 juta orang (10,84%) (Kompas, 18 Februari 2006).

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

KEBIJAKAN SOSIAL DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006: 4):

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

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

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 (lihat Midgley, 2000). Berdasarkan kategori ini, maka dapat dinyatakan bahwa setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan sosial adalah wujud dari kebijakan sosial. Namun, tidak semua kebijakan sosial berbentuk perundang-undangan.

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

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

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).

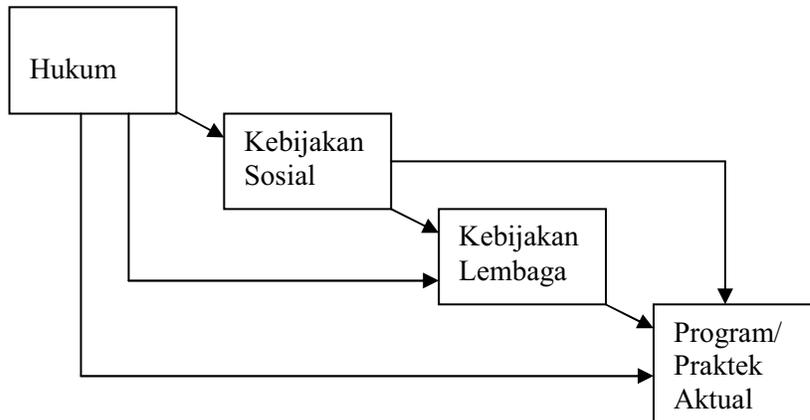
Sebagaimana dibahas secara lebih detail dalam buku penulis yang lain, Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial (Suharto, 2006), kebijakan sosial sejatinya merupakan kebijakan kesejahteraan (*welfare policy*), yakni kebijakan pemerintah yang secara khusus melibatkan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

HUKUM, KEBIJAKAN SOSIAL DAN KEBIJAKAN LEMBAGA

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

Hukum atau perundang-undangan merupakan salah satu bentuk kebijakan, meskipun tidak semua kebijakan berbentuk hukum.

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



Gambar 2.1: Hukum, Kebijakan Sosial dan Kebijakan Lembaga
 Sumber: Thomson (2004: 45) dimodifikasi

MASALAH SOSIAL DAN PELAYANAN SOSIAL

Kebijakan sosial sangat berkaitan erat dengan masalah sosial dan pelayanan sosial. Sebagaimana dijelaskan di muka, kebijakan sosial pada hakikatnya merupakan respon terhadap masalah sosial yang dilakukan melalui pemberian berbagai program pelayanan sosial.

Masalah Sosial

Para sosiolog biasanya memandang masalah sosial sebagai situasi tertentu yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang dianut sebagian besar orang yang setuju bahwa tindakan harus dilakukan untuk mengubah situasi itu. Para pekerja sosial seringkali mendefinisikan masalah sosial sebagai terganggunya keberfungsian sosial individu, kelompok atau komunitas sehingga mempengaruhi kemampuan mereka dalam memenuhi kebutuhan, merealisasikan nilai-nilai yang dianutnya, serta menjalankan peranan-peranannya di masyarakat.

Masalah sosial adalah kondisi yang dirasakan banyak orang tidak menyenangkan, mengganggu keberfungsian sosial sejumlah orang, dan kerennanya menuntut pemecahan secara kolektif.

Masalah sosial bisa juga diartikan sebagai sebuah kondisi yang dipandang oleh sejumlah orang dalam masyarakat sebagai

sesuatu yang tidak diharapkan. Kemiskinan, pengangguran, penyebaran HIV/AIDS, perceraian, kenakalan remaja, misalnya, adalah contoh masalah sosial, karena merupakan kondisi atau keadaan yang tidak diinginkan oleh hampir semua orang. Masalah sosial tertentu mungkin hanya dipandang sebagai masalah atau kondisi yang tidak menyenangkan oleh sebagian orang saja. Remaja yang memainkan musik *rock* atau metal yang memekakkan telinga di sebuah alun-alun mungkin tidak memandang “kegaduhan” tersebut sebagai sebuah masalah. Tetapi, orang-orang lainnya mungkin berpendapat bahwa musik *rock* sebagai sebuah masalah sosial. Para perokok tentu saja tidak akan memandang kebiasaan merokok sebagai masalah sosial. Tetapi, bagi mereka yang tidak merokok, kebiasaan merokok merupakan masalah sosial karena dipandang membahayakan kesehatan baik bagi perokok aktif maupun perokok pasif.

Sebuah fenomena dikatakan sebuah masalah sosial biasanya karena menjadi perhatian publik. Peran media massa di sini sangat penting. Karena media massa seperti koran, televisi atau radio merupakan sarana komunikasi yang bisa menjadi ukuran apakah fenomena itu menjadi perhatian publik atau tidak. Kriminalitas, kekerasan dalam rumah tangga, perlakuan salah terhadap anak (*child abuse*), penyalahgunaan obat-obat terlarang, kerusakan lingkungan, polusi, kelangkaan air bersih, persebaran flu burung, HIV/AIDS, busung lapar adalah beberapa contoh masalah sosial karena sering disiarkan atau dipublikasikan oleh media massa.

Peran media massa sangat penting dalam menentukan apakah sebuah masalah dapat didefinisikan sebagai masalah sosial.

Menurut Janssen, secara luas masalah dapat didefinisikan sebagai perbedaan antara harapan dan kenyataan atau sebagai kesenjangan antara situasi yang ada dengan situasi yang seharusnya (Suharto, 1997). Horton dan Leslie memberikan pengertian masalah sosial sebagai suatu kondisi yang dirasakan banyak orang tidak menyenangkan serta menuntut pemecahan melalui aksi sosial secara kolektif (Suharto, 1997). Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa masalah sosial memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Kondisi yang dirasakan banyak orang

Suatu masalah baru dapat dikatakan sebagai masalah sosial apabila kondisinya dirasakan oleh banyak orang. Namun demikian, tidak ada batasan mengenai berapa jumlah orang yang harus merasakan masalah tersebut. Jika suatu masalah mendapat perhatian dan menjadi pembicaraan lebih dari satu

orang, masalah tersebut adalah masalah sosial. Peran media massa sangat menentukan apakah masalah tertentu menjadi pembicaraan khalayak umum. Jika sejumlah artikel atau berita yang membahas suatu masalah muncul di media massa, masalah tersebut akan segera menarik perhatian orang. Kasus kriminalitas akhir-akhir ini sangat ramai diberitakan di koran maupun televisi. Kriminalitas adalah masalah sosial.

2. Kondisi yang dinilai tidak menyenangkan

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

3. Kondisi yang menuntut pemecahan

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

4. Pemecahan tersebut harus dilakukan melalui aksi sosial secara kolektif

Masalah sosial berbeda dengan masalah individual. Masalah individual dapat diatasi secara perseorangan atau satu per satu. Tetapi, masalah sosial hanya dapat diatasi melalui rekayasa sosial (*social engineering*) seperti aksi sosial, kebijakan sosial atau perencanaan sosial, karena penyebab dan akibatnya bersifat multidimensional dan menyangkut banyak orang. Masalah kemiskinan, misalnya, tidak bisa dipecahkan hanya dengan memberi bantuan uang atau barang kepada satu atau dua orang atau beberapa orang saja tanpa mengkaitnya dengan situasi sosial yang lebih luas.

Pelayanan Sosial

Pelayanan sosial merupakan aksi atau tindakan untuk mengatasi masalah sosial. Pelayanan sosial dapat diartikan sebagai seperangkat program yang ditujukan untuk membantu individu atau kelompok yang mengalami hambatan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Jika keadaan individu atau kelompok tersebut dibiarkan, maka akan menimbulkan masalah sosial, seperti kemiskinan, ketelantaran, dan bahkan kriminalitas. Kategorisasi pelayanan sosial biasanya dikelompokkan berdasarkan sasaran pelayanannya (misalnya: pelayanan atau perawatan anak, remaja, lanjut usia), *setting* atau tempatnya (misalnya: pelayanan sosial di sekolah, tempat kerja, pejaara, rumah sakit) atau berdasarkan jenis atau sektor (misalnya: pelayanan konseling, kesehatan mental, pendidikan khusus dan vokasional, jaminan sosial, perumahan) (lihat Gilbert dan Specht, 1981; Johnson, 1984; Zastrow, 1999; Zastrow, 2000; Suharto, 2005; Suharto, 2006)

Pelayanan sosial merupakan aksi atau tindakan untuk mengatasi masalah sosial. Pelayanan sosial berkaitan dengan konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*).

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

Pelayanan sosial dapat didefinisikan sebagai salah satu bentuk kebijakan sosial yang ditujukan untuk mempromosikan kesejahteraan. Namun demikian, pemberian pelayanan sosial

bukan merupakan satu-satunya strategi untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk. Ia hanyalah salah satu strategi kebijakan sosial dalam mencapai tujuannya. Jika demikian, mengapa pelayanan sosial dipandang sebagai bagian penting dari kebijakan sosial? Mengacu pada perkembangan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Inggris, jawabannya adalah karena terkait aspek sejarah dan ideologi (Spicker, 1995).

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

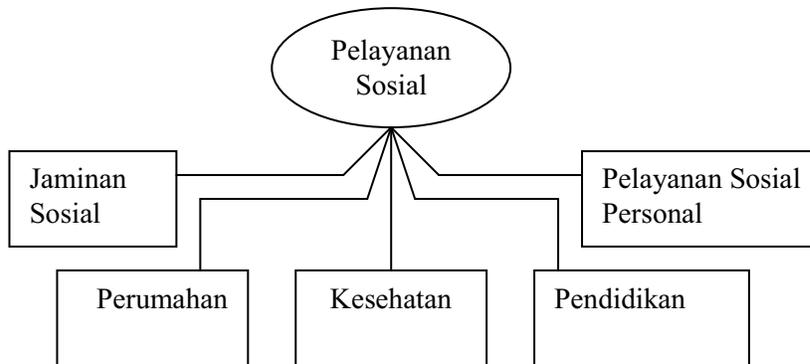
Secara ideologis, pelayanan sosial didasari keyakinan bahwa tindakan sosial dan pengorganisasian sosial merupakan suatu wujud nyata dari kebijakan sosial sebagai representasi kehendak publik dalam mempromosikan kesejahteraan warga negara. Selain itu, pentingnya pelayanan sosial dilandasi oleh keyakinan bahwa kebijakan ekonomi dan kebijakan publik lainnya tidak selalu mampu mengatasi masalah sosial secara efektif. Hampir selama dua abad, kebijakan sosial dipandang sebagai sebuah strategi alternatif bagi ideologi kapitalisme yang terbukti gagal meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kebijakan pasar bebas yang dianut kapitalisme dan kini bermetamorfosa menjadi faham neoliberalisme dengan kebijakan-kebijakan penyesuaian strukturalnya (*structural adjustment policies*) terbukti tidak mampu mensejahterakan rakyat. Pengalaman di negara-negara berkembang di Asia, Afrika dan Amerika Latin ketika dihadapkan pada krisis ekonomi tahun 1997 menunjukkan bahwa resep-resep neoliberalisme yang disuntikkan Bank Dunia dan IMF terbukti tidak ampuh. Bahkan, beberapa kebijakan swastanisasi BUMN, restrukturisasi birokrasi, mergerisasi perbankan yang dianjurkan dua lembaga ini malah memperburuk dan memperpanjang krisis ekonomi yang kemudian melahirkan krisis multidimensi.

JENIS DAN CAKUPAN PELAYANAN SOSIAL

Di negara-negara industri maju, seperti AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru, secara tradisi kebijakan sosial mencakup ketentuan atau regulasi pemerintah mengenai lima bidang

Kebijakan sosial mencakup ketentuan dan regulasi mengenai lima bidang pelayanan sosial, yaitu jaminan sosial, pelayanan perumahan, kesehatan, pendidikan dan pelayanan atau perawatan sosial personal.

elayanan sosial, yaitu jaminan sosial, pelayanan perumahan, kesehatan, pendidikan dan pelayanan atau perawatan sosial personal (Spicker, 1995; Thompson, 2005) (Gambar 2.2). 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.



Gambar: 1.2: Jenis dan Cakupan Pelayanan Sosial
 Sumber: Thomson (2004:39) dimodifikasi

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

1. Jaminan sosial

Jaminan sosial mencakup dua jenis pelayanan, yakni bantuan sosial dan asuransi 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.

2. Perumahan

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

- Penyediaan rumah sewa dewan kota yang relatif murah. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, perumahan seperti ini disebut *city council housing*.

Pelayanan perumahan yang disediakan pemerintah adalah perumahan publik atau perumahan sosial.

- Pemberian subsidi terhadap asosiasi-asosiasi penyedia perumahan bagi kelompok-kelompok khusus. Misalnya, perumahan bagi penyandang cacat dan lanjut usia.
- Pemberian subsidi atau kemudahan akses kredit bagi pembelian rumah.
- Bantuan finansial bagi lembaga-lembaga sukarela yang menyediakan akomodasi dan dukungan terhadap para tuna wisma
- Pemberian ijin dan pengawasan terhadap akomodasi atau rumah-rumah sewa yang diselenggarakan masyarakat sehingga tidak melanggar standar dan ketentuan yang berlaku.

3. Kesehatan

Pelayanan kesehatan dapat dipandang sebagai aspek penting dalam kebijakan sosial. Kesehatan merupakan faktor penentu bagi kesejahteraan sosial. Orang yang sejahtera bukan saja orang yang memiliki pendapatan atau rumah memadai. Melainkan pula orang yang sehat, baik 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 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

Skema pelayanan kesehatan publik biasanya erat kaitannya dengan sistem jaminan sosial, terutama asuransi sosial, karena sebagian pelayanannya menyangkut atau berbentuk asuransi 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.

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 juga tercatat memiliki pekerja sosial medis.

Keterlibatan pekerja sosial dalam bidang kesehatan terutama dilandasi perubahan paradigma tentang sakit dan hidup sehat yang tidak lagi semata-mata menyangkut aspek fisik manusia saja.

- 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.
- 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.
- 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.

4. Pendidikan

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

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.

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-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.

- 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.
- Pekerja sosial biasanya terlibat dalam asesmen multidisiplin mengenai kebutuhan-kebutuhan siswa sesuai dengan isu-isu yang berkembang di sekolah.
- 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.
- 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

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).

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 groupwork*) 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.

5. 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:

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

Pelayanan sosial personal sedikitnya mencakup tiga jenis pelayanan, yaitu perawatan anak, perawatan masyarakat dan peradilan kriminal.

setempat. Fasilitas dan sumber pendanaan juga biasanya diinvestasikan di dalam komunitas yang bersangkutan

- Peradilan kriminal (*criminal justice*). Pekerja sosial memiliki peranan penting dalam sistem peradilan kriminal. Mereka biasanya disebut dengan pekerja sosial koreksional (*correctional social worker*). Di negara-negara maju maupun berkembang, termasuk Indonesia, para pekerja sosial telah lama terlibat dalam penanganan masalah kriminal, termasuk terhadap pelanggar hukum anak-anak. Biasanya mereka memberikan pelayanan konseling atau terapi psikososial terhadap narapidana yang masih berada di penjara, maupun terhadap eks-Napi yang telah kembali ke masyarakat.

USAHA KESEJAHTERAAN SOSIAL DAN INDUSTRI KESEJAHTERAAN SOSIAL

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

Pelayanan sosial bisa diselenggarakan baik oleh lembaga pemerintah maupun non-pemerintah.

Meskipun pelayanan sosial, khususnya yang bersifat universal dan komprehensif diberikan oleh pemerintah, beberapa lembaga non-pemerintah baik yang berskala nasional maupun internasional juga sering terlibat dalam memberi pelayanan sosial:

- Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia yang berkantor pusat di Jakarta memiliki pusat rehabilitasi dan rumah singgah bagi anak jalanan. Yayasan Bintang Pancasila memberi fasilitas sekolah dan rumah singgah bagi anak jalanan. Yayasan Sayap Ibu bekerja sama dengan

pemerintah memberikan pelayanan adopsi anak. Yayasan Pelayanan Anak Cacat (YPAC) memiliki tujuan untuk membantu pemerintah dalam memberikan pelayanan sosial bagi anak cacat. Lembaga ini memiliki 16 cabang di seluruh Indonesia. Sebagian besar dana lembaga ini berasal dari sumbangan masyarakat dan bantuan pemerintah. Lembaga-lembaga internasional yang memiliki program pelayanan sosial bagi anak juga cukup banyak, diantaranya Save the Children, Christian Children Fund, Terre des Hommes.

- Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) adalah organisasi payung yang memberikan berbagai macam pelayanan sosial melalui pusat-pusat pelayanan remaja dan klinik-klinik kesehatan ibu dan anak. Lembaga ini memperoleh dana dari International Plan Parenthood Federation (IPPF) dan United Nations Population Fund untuk menjalankan berbagai program di berbagai cabang PKBI di seluruh Indonesia.
- Gerakan untuk Kesejahteraan Tuna Rungu Indonesia adalah lembaga payung yang memberi pelayanan sosial bagi tuna rungu. Federasi ini didanai oleh pemerintah dan memiliki beberapa lembaga non-pemerintah sebagai anggotanya.
- Semenjak bencana Tsunami menimpa Aceh pada Desember 2004, banyak lembaga sukarela terlibat dalam program-program pelayanan sosial paska bencana. Lembaga-lembaga ini umumnya bekerja di bawah koordinasi lembaga bentukan pemerintah, yakni Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR), meskipun sebagian ada yang menerima dana langsung dari donor-donor internasional.

Dalam perkembangannya, pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh badan-badan swasta dan organisasi non-pemerintah atau sering disebut sebagai Lembaga Swadaya Pemerintah (LSM) melibatkan anggaran yang sangat besar. Mereka umumnya memperoleh dana dari donor internasional atau pihak ketiga (perusahaan swasta atau BUMN) melalui pengajuan proposal dan kadangkala melibatkan tender terbuka. Struktur organisasi lembaga-lembaga ini juga sudah relatif besar dan umumnya terdiri dari direktur atau sekretaris jenderal, beberapa manajer program dan keuangan, staff administrasi, lengkap dengan fasilitas perkantoran modern.

Oleh karena itu, berbeda dengan organisasi-organisasi sosial yang menyelenggarakan usaha kesejahteraan skala kecil, lembaga-lembaga non-pemerintah ini sudah tidak bisa

Di lihat dari strategi, cakupan kegiatan, dan sistem serta besarnya anggaran dana mereka, banyak lembaga-lembaga non-pemerintah yang lebih tepat disebut sebagai “kontraktor sosial” atau “perusahaan sosial”, karena mirip organisasi bisnis yang bergerak di bidang industri kesejahteraan sosial.

dikategorikan lagi sebagai lembaga nir laba atau lembaga sukarela. Lebih dari sekadar usaha kesejahteraan sosial, di lihat dari strategi, cakupan kegiatan, dan sistem serta besarnya anggaran dana mereka, lembaga-lembaga non-pemerintah ini lebih tepat disebut sebagai “kontraktor sosial” atau “perusahaan sosial”, karena mirip organisasi bisnis yang bergerak di bidang industri kesejahteraan sosial.

REFERENSI

- Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith (2006), *Talking Policy: How Social Policy in Made*, Crows Nest: Allen and Unwin
- Esping-Andersen, Gosta (1997), “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy” dalam Gosta Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, halaman 1-31
- Gilbert, Neil dan Harry Specht (1981), “Introduction” dalam Neil Gilbert dan Harry Specht (eds), *Handbook of the Social Services*, New Jersey: Prentice-Hall, halaman 1-34
- Harris, John (1999), “State Social Work and Social Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism” dalam *The British Journal of Social Work*, Vol.29, No.6, halaman 915-937
- Hill, Michael (1996), *Social Policy: Comparative Analysis*, London: Prentice Hall
- Hogwood, B.W. dan L.A. Gunn (1990), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press
- Johnson, Wayne (1984), *The Social Services: An Introduction*, Illinois: F.E. Peacock Publishers
- Midgley, James, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore (2000), “Introduction: Social Policy and Social Welfare” dalam James Midgley, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore (ed), *The Handbook of Social Policy*, London: Sage, halaman xi-xv
- Mishra, Ramesh (2000), *Globalization and the Welfare State*, London: McMillan
- Spicker, Paul (1995), *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall
- Spicker, Paul (2002), *Poverty and the Welfare State: Dispelling the Myths*, London: Catalyst
- Stephens, John D. (1997), “The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, dan Prospects” dalam Gosta

- Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, halaman 32-65
- Suharto, Edi (1997), *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*, Bandung: LSP Press
- 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
- Suharto, Edi (2006), “Teori Feminis dan Social Work”, makalah yang disampaikan pada *Workshop on Feminist Theory and Social Work*, Pusat Studi Wanita, Universitas Islam Negeri (UIN), Sunan Kalijaga, Yogyakarta 13 April 2006
- Thomson, Neil (2004), *Understanding Social Work: Preparing for Practice*, New York: Palgrave
- Zastrow, Charles H. (2000), *Introduction to Social Work and Social Welfare*, Pacific Grove: Brooks/Cole