



ASPEK FILOSOFIS DAN TEKNIS DALAM UPAYA PERLUASAN JANGKAUAN PELAYANAN SOSIAL UNTUK PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Rissalwan Habdy Lubis, MSi.¹

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan masalah utama pembangunan yang sifatnya kompleks dan multi dimensional. Persoalan kemiskinan bukan hanya berdimensi ekonomi saja, melainkan suatu persoalan multidimensional yang meliputi juga permasalahan sosial, budaya, politik bahkan juga ideologi. Secara umum kondisi kemiskinan tersebut ditandai oleh kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya.

Karena sifat kemiskinan yang multi dimensi tersebut, maka kemiskinan telah menyebabkan akibat yang juga beragam dalam kehidupan nyata, antara lain:

- (i) secara sosial ekonomi dapat menjadi beban masyarakat,
- (ii) rendahnya kualitas dan produktivitas masyarakat,
- (iii)rendahnya partisipasi masyarakat,
- (iv)menurunnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat,
- (v) menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan
- (vi)kemungkinan merosotnya mutu generasi yang akan datang.

Semua indikasi tersebut merupakan kondisi yang saling terkait dan saling mempengaruhi satu sama lain, membentuk suatu hubungan sebab-akibat yang sangat kompleks dan sulit untuk diuraikan. Namun dengan dikeluarkannya UU No. 11/ 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, tampaknya telah ada upaya yang lebih serius dalam menanggulangi kemiskinan yang menjadi akar permasalahan sosial dan kesejahteraan sosial di Indonesia tersebut.

¹ Dosen di Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP, Universitas Indonesia; Direktur Eksekutif LKPS.



Secara khusus dalam pasal 19 UU No.11/2009 tersebut diuraikan bahwa “penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan”. Artinya, penanggulangan kemiskinan merupakan suatu bentuk perangkat kebijakan pelayanan sosial yang perlu diterjemahkan secara terperinci kedalam kerangka perencanaan hingga pelaksanaan kegiatan yang mampu menjangkau kelompok sasaran seluas-luasnya.

Sementara, pengalaman penanggulangan kemiskinan pada masa lalu telah memperlihatkan berbagai kelemahan, antara lain :

- (i) masih berorientasi kepada pertumbuhan makro tanpa memperhatikan aspek pemerataan,
- (ii) kebijakan yang bersifat sentralistik,
- (iii) lebih bersifat karikatif daripada transformatif,
- (iv) memposisikan masyarakat sebagai obyek daripada subyek,
- (v) berorientasi penanggulangan kemiskinan yang cenderung karikatif dan sesaat daripada produktivitas yang berkelanjutan, serta
- (vi) cara pandang dan solusi yang bersifat generik terhadap permasalahan kemiskinan yang ada tanpa memperhatikan kemajemukan yang ada.

Lantas, bagaimanakah perangkat kebijakan yang dimaksud dalam pasal 19 UU No 11/2009 itu dapat menjawab kelemahan penanggulangan kemiskinan di masa lalu tersebut? Kerangka berpikir apa yang bisa digunakan untuk menerjemahkan upaya perluasan jangkuan pelayanan sosial dalam rangka penanggulangan kemiskinan? Dan hal teknis apa saja yang perlu diperhatikan dalam rangka memperluas jangkuan pelayanan sosial bagi orang miskin?

Makalah ini akan berupaya menjelaskan konteks upaya perluasan jangkuan pelayanan sosial untuk penanggulangan kemiskinan dalam 2 rentang kutub yang berseberangan, yakni: aspek filosofis dan aspek teknis. Aspek filosofis akan mempertanyakan kembali (*re-thinking*) kerangka pemikiran yang mendasari praktek pelayanan sosial, khususnya bagi penanggulangan kemiskinan. Sementara aspek

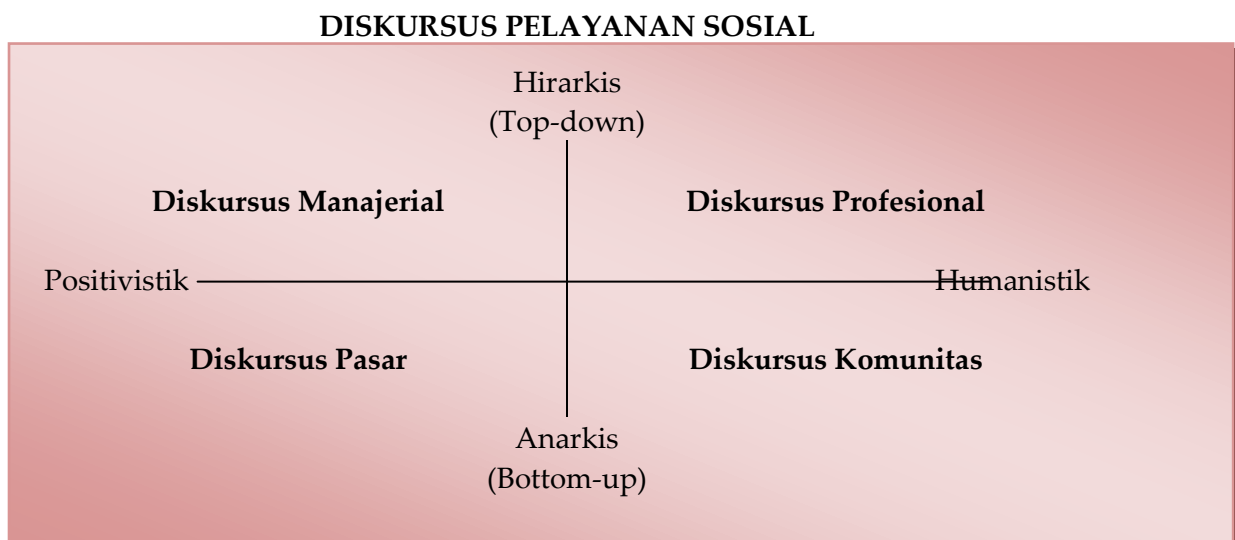
teknis akan mendiskusikan hal-hal spesifik yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan praktek pelayanan sosial bagi penanggulangan kemiskinan.

DISKURSUS PELAYANAN SOSIAL

Dalam praktek pelayanan sosial, hal yang paling mendasar untuk dipahami adalah motivasi apa yang terkandung dibalik penyediaan layanan tersebut. Apakah memang diberikan sebagai bentuk rasa kemanusiaan yang tulus ikhlas atau memang dianggap sebagai beban pemenuhan tanggung jawab atau upaya menggugurkan kewajiban dari kelompok tertentu kepada kelompok lain dalam suatu masyarakat.

Selain itu, pelayanan sosial perlu pula untuk dilihat dari sisi penyediaan dalam pemenuhan layanannya. Apakah memang suatu layanan sosial semata-mata menjadi sesuatu hal yang memang harus diberikan oleh pihak-pihak yang mempunyai akses pada sumber-sumber (*resources*) atau dianggap sebagai komoditas yang bisa diupayakan di tingkat penerima layanan itu sendiri.

Berdasarkan kedua pemahaman tersebut, dapat dijelaskan 4 diskursus dalam praktek pelayanan sosial, yakni sebagaimana tergambar dalam diagram berikut.



Sumber: Dimodifikasi dari Adi, 2002: 31.

Dalam diskursus profesional, pelayanan sosial dilihat sebagai upaya menyediakan layanan profesional kepada klien aktual (*actual client*) yang datang meminta bantuan atau layanan. Pendekatan umum yang digunakan adalah melakukan terapi langsung

kepada klien. Pelayanan dalam konteks ini biasanya berbentuk konseling atau bimbingan sosial perseorangan (*casework*) atau juga bimbingan sosial kelompok (*groupwork*). Dengan demikian, kebijakan yang terkait dengan diskursus ini adalah mendorong dan meningkatkan kuantitas dan kualitas tenaga profesional untuk kebutuhan pelayanan sosial seluas-luasnya.

Diskursus Komunitas melihat pelayanan sosial sebagai upaya pemenuhan hak warga masyarakat untuk dapat memperoleh kehidupan yang lebih layak. Isu tentang partisipasi dan demokratisasi menjadi hal yang sangat krusial dalam kerangka ini, yang sekaligus juga menjadi prasyarat ketersediaan layanan sosial yang diupayakan dari berbagai potensi yang dimiliki oleh suatu komunitas masyarakat tertentu. Oleh karena itu, kebijakan yang perlu didorong adalah fasilitasi pelaksanaan desentralisasi pengambilan keputusan, yang seluas-luasnya melibatkan partisipasi publik.

Diskursus berikut adalah diskursus pasar. Dalam diskursus ini, pelayanan sosial dipandang sebagai komoditas yang harus dibeli oleh anggota masyarakat yang membutuhkannya. Pelayanan sosial tidak lagi bermuatan kemanusiaan, melainkan mempunyai misi tertentu yang terkait dengan motif-motif ekonomi. Diskursus ini sejalan dengan pemikiran *laissez-faire* dalam konsep ekonomi kesejahteraan yang dikemukakan Adam Smith (1776) dan juga konsep *residual welfare state* yang dikemukakan Richard Titmus (1974).

Diskursus yang terakhir adalah diskursus manajerial. Diskursus ini melihat pelayanan sosial sebagai produk yang disediakan kepada semua pihak yang berkepentingan tanpa terkecuali. Pelayanan sosial harus dikemas secara baik agar perubahan akibat pelayanan sosial yang diberikan dapat lebih nyata, terutama dari sisi kepuasan klien dan juga keberlanjutan layanan itu sendiri. Dengan demikian, kebijakan yang perlu untuk didorong di sini adalah mengembangkan pola manajemen yang lebih baik dan berkesinambungan.

Dari keempat diskursus pelayanan sosial di atas dapat dilihat bahwa pelayanan sosial untuk penanggulangan kemiskinan pada prinsipnya bisa saja menerapkan keempat diskursus yang berbeda tersebut. Semuanya sangat tergantung pada

motivasi dan asal sumber-sumber yang digunakan untuk memberikan layanan bagi anak jalanan. Jika ingin mengedepankan peran pemerintah, maka diskursus manajerial dan diskursus profesional yang diterapkan. Sebaliknya jika sumber-sumbernya berasal dari luar pemerintah, maka diskursus pasar dan diskursus komunitas akan mewarnai praktek pelayanan sosial untuk penanggulangan kemiskinan.

Dan tentunya, jika memperhitungkan kemampuan pemerintah relatif sangat terbatas, maka masalah penanggulangan kemiskinan perlu diselesaikan secara bersama-sama antara pemerintah, dunia usaha para pelaku ekonomi maupun masyarakat pada umumnya, dengan melibatkan sumber daya yang seluas-luasnya sebagaimana diatur dalam pasal 32 UU No. 11/ 2009.

KONTEKS KELEMBAGAAN DALAM PELAYANAN SOSIAL

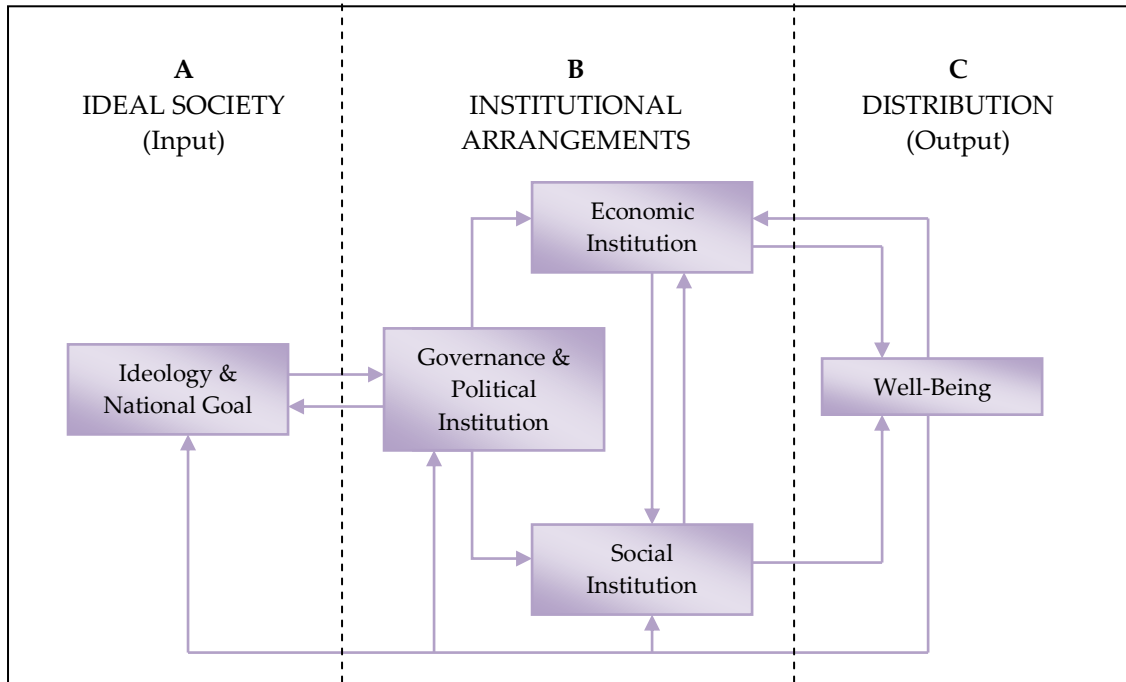
Dalam kaitannya dengan diskursus yang dibahas di atas, perlu pula untuk dipahami bahwa pelayanan sosial memang selalu membutuhkan wahana atau wadah dalam mekanisme penyampaiannya. Meskipun sekilas ada kesan bahwa hanyalah diskursus manajerial saja yang tampaknya mengedepankan pemusatan ketersediaan layanan sosial, namun kenyataannya semua kerangka diskursus tersebut haruslah disalurkan melalui mekanisme *input-process-output*.

Mekanisme tersebut merupakan landasan utama dalam memahami bagaimana suatu kebijakan sosial bekerja untuk mengurangi kesenjangan (*gaps*) antara realitas sosial dengan kehidupan masyarakat yang ideal. Latridis (1994) menegaskan bahwa eksistensi kebijakan sosial pada prinsipnya adalah berupaya menciptakan masyarakat yang ideal dengan cara menjamin terselenggaranya distribusi kebutuhan—dalam hal ini mungkin juga termasuk pelayanan sosial—melalui berbagai lembaga yang ada dalam daur hidup bermasyarakat dan bernegara.

Dalam pemahaman tersebut, konteks kelembagaan seolah-olah menjadi inti dalam mekanisme kebijakan sosial secara umum. Hal ini kembali menegaskan apa pun kerangka ideologi, diskursus atau misi yang diemban oleh suatu kebijakan yang mendorong penyediaan layanan sosial yang prima, tidak akan berjalan jika tidak ada

lembaga yang menjalankannya. Penataan kelembagaan adalah tahap *process* yang akan merubah *input* menjadi *output* yang diharapkan. Untuk lebih jelasnya mengenai hal ini dapat dilihat dalam diagram berikut.

Konteks Kelembagaan dalam Kebijakan Sosial



Sumber: Latridis, 1994: 21

Dari diagram di atas dapat dipahami bahwa paling tidak ada 3 kelompok lembaga dasar yang berperan dalam mekanisme penyampaian pelayanan sosial untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*well-being*). Lembaga-lembaga ekonomi—seperti misalnya bank, pedagang, pengusaha, dll—berperan penting dalam alokasi dan tata kelola sumber-sumber finansial.

Kemudian lembaga-lembaga sosial—seperti peguyuban masyarakat, yayasan, kelompok hobi, kelompok masyarakat tuna sosial, dll—menjadi entitas yang bersentuhan atau bahkan menjadi bagian dari segmen masyarakat yang membutuhkan pelayanan sosial tertentu. Sementara lembaga pemerintahan dan politik menjadi penghubung diantara banyak kepentingan dan tarik menarik kekuasaan untuk kepentingan 2 kelompok lembaga lainnya, masyarakat yang membutuhkan layanan sosial, dan cita-cita ideal yang menjadi ideologi bersama.

Identifikasi terhadap kelompok lembaga-lembaga ini menjadi penting bagi para pembuat kebijakan untuk memilah-milah potensi penanganan masalah dan juga sumberdaya yang mungkin tersedia untuk teknis penyediaan layanan sosial. Seperti misalnya dalam kasus pelayanan sosial untuk penanggulangan kemiskinan, apakah lembaga-lembaga sosial lokal sudah memenuhi kebutuhan orang miskin di lingkungannya? Apakah lembaga ekonomi—pedagang pasar, mal, dll—telah mendorong semakin banyak kelompok miskin yang terpinggirkan atau justru menjadi potensi lapangan kerja untuk penyaluran kegiatan ekonomi produktif bagi mereka? Bagaimanakah komitmen pemerintah dalam menyediakan fasilitas dan kebutuhan dasar bagi orang miskin? Serta sejauhmana pemerintah tegas dan konsisten dalam mengatasi masalah kelompok miskin yang berkeliaran di perempatan jalanan mencari nafkah namun juga membahayakan keselamatan dirinya sendiri dan juga orang lain?

Konteks kelembagaan ini erat kaitannya dengan isi pasal 21 UU No. 11/2009 yang menyebutkan bahwa penanggulangan kemiskinan dilaksanakan dalam bentuk:

- a. penyuluhan dan bimbingan sosial;
- b. pelayanan sosial;
- c. penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha;
- d. penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar;
- e. penyediaan akses pelayanan pendidikan dasar;
- f. penyediaan akses pelayanan perumahan dan permukiman; dan/atau
- g. penyediaan akses pelatihan, modal usaha, dan pemasaran hasil usaha.

Artinya, bentuk-bentuk penanggulangan kemiskinan ini hanya dapat terwujud jika ada pola kelembagaan (*institutional arrangement*) yang jelas dan terkelola dengan baik. Ketika berbicara tentang upaya memperluas jangkauan pelayanan sosial untuk pengentasan kemiskinan, maka—secara teknis—lembaga-lembaga yang ada memang harus difungsikan secara optimal. Katakanlah misalnya lembaga lembaga amil zakat (LAZ), yang seringkali dinilai banyak uang tetapi masih bingung membelanjakannya untuk kepentingan orang miskin. Atau juga sumber dana dari



perusahaan-perusahaan berupa dana *corporate social responsibility* (CSR), yang tentunya juga akan lebih bermanfaat dalam upaya pengentasan kemiskinan jika dikelola dengan baik.

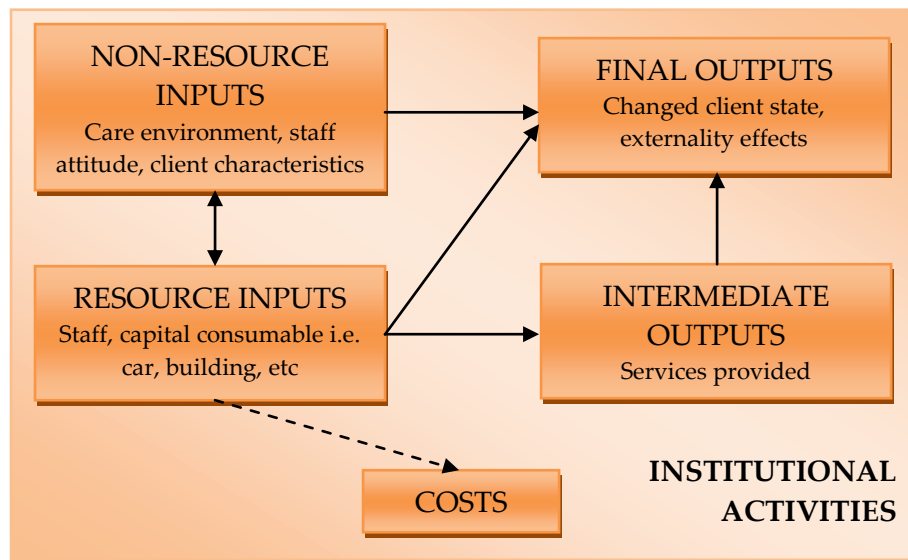
STANDAR PELAYANAN BERBASIS LEMBAGA

Setelah memahami konteks kelembagaan sebagai wahana pelaksanaan pelayanan sosial, selanjutnya penting pula untuk membahas lebih lanjut tentang lembaga dalam perspektif yang lebih teknis. Jika konteks lembaga dalam pemahaman Latridis (1994) lebih mengacu kepada pranata-pranata yang membangun sistem sosial, maka secara lebih teknis lembaga dapat dipahami sebagai batasan formal terkecil untuk dapat melakukan suatu kegiatan yang mengarah atau secara tendensius memang berbentuk pelayanan sosial.

Berkaitan dengan ini sebenarnya Latridis (1994) memang sudah mengindikasikan bahwa kebijakan sosial memang seharusnya ditindaklanjuti dengan penerapan program-program sosial yang secara langsung memberikan pelayanan sosial. Namun Latridis tidak memperinci penjelasannya tentang bagaimanakah kebijakan sosial hingga dapat menjadi pelayanan sosial yang dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh kelompok masyarakat yang membutuhkan.

Penjelasan mengenai hal tersebut justru dibahas oleh Knapp (1984), yang secara rinci berusaha menjelaskan mekanisme *input-process-output* yang bukan lagi ada pada tataran kebijakan tetapi lebih kepada tataran praktis pelaksanaan program pelayanan sosial. Dalam pandangan Knapp (1984), penyediaan pelayanan sosial adalah suatu upaya menciptakan atau memproduksi kesejahteraan secara merata namun tetap tematik. Pandangan ini erat sekali kaitannya dengan diskursus manajerial yang telah diuraikan sebelumnya, yakni bahwa optimalisasi pelayanan sosial sangat tergantung pada ketangguhan manajemen lembaga sosial yang menyelenggarakan pelayanan tersebut.

THE PRODUCTION OF WELFARE



Sumber: Knapp, 1984: 26

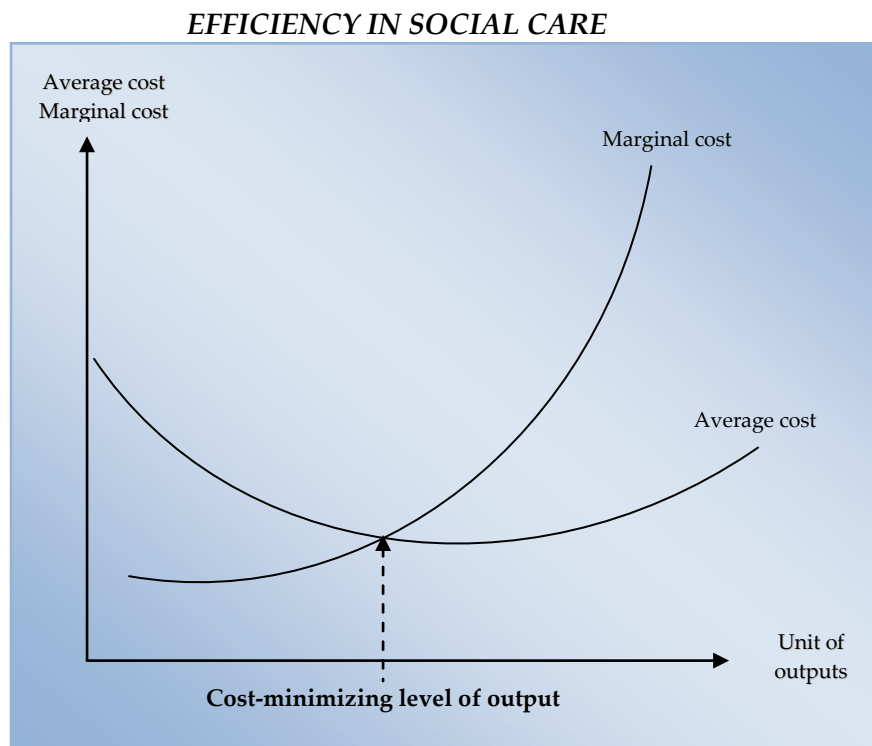
Dalam diagram di atas dapat dilihat bahwa Knapp ingin menegaskan unsur-unsur penting apa saja yang perlu diperhatikan dalam pelayanan sosial berbasis lembaga. Knapp sangat berhati-hati menjelaskan *input* apa saja yang berimplikasi pada biaya tertentu dan tipe *output* yang seperti apa yang dapat dihasilkan dari jenis *input* tertentu. Ia membedakan *non-resources input* dan *resources input* untuk menjelaskan tidak semua *input* berkaitan dengan kebutuhan akan biaya (*cost*). Seperti misalnya perilaku staf pelayanan di suatu rumah singgah anak jalanan, tidak berkaitan dengan besarnya biaya yang dikeluarkan untuk gaji setiap staf. Staf yang “kreatif” dan staf yang “taat aturan” tidak akan mengurangi atau menambah proporsi biaya untuk penggajian mereka.

Kemudian Knapp juga membedakan *final output* dengan *intermediate output* untuk mempertegas kesalahan cara pandang para ekonom dalam mengukur suatu program pelayanan sosial. Menurut Knapp (1994: 27), cara pandang ekonomi terhadap pencapaian atau *output* masih terbatas pada *intermediate output*, yakni tersedianya pelayanannya saja dan belum lebih jauh mengukur apakah perubahan kualitas hidup para penerima layanan sosial tersebut telah terjadi atau tidak. Dalam konteks pelayanan sosial gelandangan & pengemis (*gepeng*), capaian berupa tersedianya panti atau dimasukkannya *gepeng* ke panti belum bisa dikatakan mencapai *final output* jika belum merubah perilaku si *gepeng* untuk tidak kembali ke

jalan dan berkemampuan untuk menjalin relasi sosial secara wajar di dalam keluarga dan komunitasnya yang normal.

Hal yang juga menarik dari penjelasan Knapp adalah bahwa menurutnya meskipun *non-resources input* tidak memerlukan biaya tertentu untuk menyediakannya, namun ia dapat secara langsung mempengaruhi capaian akhir (*final output*) dari suatu program. Seperti misalnya karakteristik gelandangan & pengemis (*gepeng*) yang mendapat layanan dalam sebuah panti dapat menentukan besar kecilnya peluang *gepeng* tersebut untuk kembali ke jalanan atau justru menjalani hidup baru yang lebih layak.

Selanjutnya, terkait dengan masalah *cost*, Knapp (1994: 65) menjelaskan bahwa efisiensi pelayanan sosial dapat tercapai pada saat biaya yang dikeluarkan untuk tiap penerima layanan (*average cost*) seimbang dengan biaya yang dikeluarkan untuk menyediakan pelayanannya atau biaya yang dikeluarkan untuk mencapai *intermediate outputs* (*marginal cost*), sebagaimana divisualisasikan dalam diagram berikut ini.



Sumber: Knapp, 1984: 65

Sebagai contoh misalnya, biaya operasional terendah yang dikeluarkan oleh sebuah panti adalah ketika semua kamar terisi sesuai dengan kapasitasnya. Ketika suatu ketika mendadak banyak *gepeng* 'terjaring' dan harus dimasukkan ke dalam panti tersebut, ruangan kamar yang tersedia sangat kurang untuk dapat menampung mereka di panti. Sehingga akhirnya sebagian gelandangan & pengemis (*gepeng*) harus tidur di tenda darurat di halaman panti. Kondisi ini menunjukkan posisi *marginal cost* yang lebih rendah dari *average cost*.

Di lain waktu dibangunlah ruangan yang sangat banyak sehingga akhirnya semua anak yang tadinya tidur di tenda darurat bisa tidur dengan nyaman di dalam kamar permanen. Namun, ternyata pembangunan kamar-kamar itu melebihi kebutuhan yang ada, sehingga puluhan kamar akhirnya terbengkalai tidak terpakai. Kondisi ini menunjukkan menunjukkan posisi *average cost* yang lebih rendah dari *marginal cost*.

Prinsip mengedepankan efisiensi dalam penyediaan pelayanan sosial ini tentunya dapat lebih menjamin perluasan keterjangkauan pelayanan sosial itu sendiri bagi upaya-upaya pengentasan kemiskinan. Hal ini penting mengingat angka kemiskinan yang sangat signifikan dan berkecenderungan membutuhkan biaya yang sangat besar.

PENUTUP

Upaya memperluas jangkauan pelayanan sosial dalam rangka pengentasan kemiskinan tentulah bukan suatu hal yang mudah. Meskipun UU No. 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial telah mengamanatkan hal tersebut, masih dibutuhkan penafsiran yang lebih realistis terhadap kaidah-kaidah normatif tersebut.

Dalam perspektif kebijakan sosial, paling tidak ada 2 aspek yang penting perlu diperhatikan dalam memahami upaya perluasan jangkauan pelayanan sosial, yakni aspek filosofis dan aspek teknis. Secara filosofis, kita perlu meyakini dan mengembangkan cara pandang kita terhadap apa, siapa, mengapa dan bagaimana pelayanan sosial dapat disampaikan kepada orang yang membutuhkannya.



Sementara secara teknis, pengaturan kelembagaan dan hal-hal rinci di dalamnya adalah prasyarat utama bagi perluasan jangkauan pelayanan sosial itu sendiri. Tentunya memang masih banyak agenda yang perlu disusun secara teknis, dan masih banyak pula ruang bagi kita untuk terus menerjemahkan berbagai kaidah normatif dalam upaya penanggulangan kemiskinan selama ini. Namun dibalik itu semua, hal yang perlu diapresiasi adalah telah lahir suatu semangat baru untuk menciptakan kesejahteraan sosial bagi rakyat Indonesia yang diterjemahkan dalam UU No.11 / 2009.

Referensi

- Adi, Isbandi Rukminto. 2002. **Pemikiran-pemikiran dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial**. Jakarta: LP FE-UI.
- Brandon, Marian. (*et.all*). 1998. **Social Work with Children**. London: MacMillan Publihsher.
- Knapp, Martin. 1984. **The Economic of Social Care**. London: MacMillan Publihsher.
- Latridis, Demetrius. 1994. **Social Policy: Instituional Context of Social Development and Human Services**. California: Brooks/Cole Publishing Company.