TANTANGAN PEMBANGUNAN SOSIAL DI INDONESIA

Penyunting: Dr. Didiet Widiowati

**Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR RI
2009**

Dari Penyunting

Pembangunan sosial dapat didefinisikan sebagai strategi kolektif dan terencana guna meningkatkan kualitas hidup manusia melalui seperangkat kebijakan sosial yang mencakup sektor pendidikan, kesehatan, perumahan, ketenagakerjaan, jaminan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Istilah pembangunan sosial (*social development*) sering dipertukarkan dengan pembangunan manusia (*human development*) dan pembangunan kesejahteraan sosial (*social welfare development*). Secara konseptual, ketiganya sesungguhnya memiliki arena dan konsentrasi yang relatif berbeda, meskipun bersinggungan. Bila pembangunan sosial lebih berorientasi pada peningkatan kualitas hidup manusia dalam arti luas, maka pembangunan manusia memfokuskan perhatiannya pada peningkatan modal manusia (*human capital*) yang diukur melalui dua indikator utama; pendidikan (misalnya angka melek huruf) dan kesehatan (misalnya angka harapan hidup). Sementara itu, pembangunan kesejahteraan sosial lebih berorientasi pada peningkatan modal sosial (*social capital*) yang dapat dilihat dari indikator keberfungsian sosial (*social functioning*) yang mencakup kemampuan memenuhi kebutuhan dasar, melaksanakan peran sosial serta menghadapi goncangan dan tekanan kehidupan. Meskipun sasaran pelayanan pembangunan kesejahteraan sosial mencakup individu dan masyarakat dari berbagai kelas sosial ekonomi, namun sasaran utama pelayanan pembangunan sosial pada umumnya adalah mereka yang tergolong kelompok-kelompok kurang beruntung (*disadvantaged groups*) yang di Indonesia dikenal dengan nama Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS).

Krisis multi dimensi yang dihadapi bangsa Indonesia sejak tahun 1998 tidak hanya menyangkut aspek ekonomi dan politik, tetapi juga merambat kepada aspek pembangunan sosial, khususnya pembangunan Kesejahteraan Sosial. Ternyata, kondisi sosial ekonomi dan politik bangsa Indonesia sangat rapuh dan rentan terhadap terpaan arus globalisasi. Hal itu menuntut semua komponen bangsa untuk mengkaji ulang paradigma pembangunan dan tidak terkecuali paradigma pembangunan Kesejahteraan Sosial. Romanyshyn (1971) menyatakan istilah “Kesejahteraan Sosial” seringkali diekspresikan secara kabur dan konsepnya selalu berubah-ubah, yang memiliki konotasi negative dan positif. Dalam arti sempit, kesejahteraan sosial diartikan sebagai bantuan financial dan pelayanan lain bagi golongan masyarakat yang kurang beruntung. Romanyshyn sendiri mendefinisikannya sebagai bentuk intervensi sosial yang secara primer dan langsung berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan taraf kesejahteraan individu dan masyarakat secara keseluruhan.

Banyak arti yang diberikan pada istilah kesejahteraan sosial (Suharto, 2005). Kesejahteraan sosial seringkali menyentuh, berkaitan, atau bahkan, selintas, bertumpang-tindih (*overlapping*) dengan bidang lain yang umumnya dikategorikan sebagai bidang sosial, misalnya kesehatan, pendidikan, perumahan, dll. Spicker (1995:5) membantu mempertegas substansi kesejahteraan sosial dengan menyatakan bahwa *welfare* (kesejahteraan) dapat diartikan sebagai “*well-being*” atau “kondisi sejahtera”. Namun, *welfare* juga berarti ‘*The provision of social services provided by the state*’ dan sebagai ‘*Certain types of benefits, especially means-tested social security, aimed at poor people*’. Kesejahteraan menunjuk pada pemberian pelayanan sosial yang dilakukan oleh Negara atau jenis-jenis tunjangan tertentu, khususnya jaminan sosial yang ditujukan bagi orang miskin. Menurut Howard Jones (1990), tujuan utama kesejahteraan sosial, yang pertama dan utama, adalah penanggulangan

kemiskinan dalam berbagai manifestasinya. *“The achievement of social welfare means, first and foremost, the alleviation of poverty in its many manifestations”* (Jones, 1990:281). Makna “kemiskinan dalam berbagai manifestasinya” menekankan bahwa masalah kemiskinan disini tidak hanya menunjuk pada “kemiskinan fisik”, seperti rendahnya pendapatan (*income poverty*) atau rumah tidak layak huni, melainkan pula mencakup berbagai bentuk masalah sosial lain yang terkait dengannya, seperti anak jalanan, pekerja anak, perdagangan manusia, pelacuran, pengemis, pekerja migran, termasuk didalamnya menyangkut masalah kebodohan, keterbelakangan, serta kapasitas dan efektifitas lembaga-lembaga pelayanan sosial pemerintah dan swasta (LSM, Orsos, institusi lokal) yang terlibat dalam penanggulangan kemiskinan.

Sejalan dengan pemahaman konsep Pembangunan Sosial dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial di atas, buku yang ada dihadapan pembaca saat ini mengkaji berbagai permasalahan Pembangunan Sosial dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial serta tantangan-tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan Pembangunan Sosial pada umumnya dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial pada khususnya. Secara keseluruhan, buku ini terdiri dari 7 tema atau bab yang menyajikan topik-topik tentang masalah-masalah dan tantangan Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pembangunan Sosial.

Bagian pertama buku ini, diawali dengan pembahasan yang mengupas tentang tantangan dan agenda pembangunan sosial, terutama dalam “Pemenuhan Hak Dasar Masyarakat”. Dalam tulisan ini dijelaskan bahwa pembangunan ekonomi nasional selama ini ternyata belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat secara luas yang ditandai oleh tingginya ketimpangan dan kemiskinan. Pembangunan ekonomi sangat diperlukan bagi pembangunan sosial. Namun demikian, hubungan antara keduanya tidak selalu bersifat otomatis. Pembangunan ekonomi baru bermakna jika dapat dialokasikan dengan baik bagi kepentingan pembangunan sosial. Berbagai studi telah cukup meyakinkan bahwa secara teoritis maupun empiris, keberhasilan suatu bangsa dalam mencapai tingkat standar hidup yang baik sangat ditentukan oleh strategi pembangunan di Negara tersebut yang memadukan pembangunan ekonomi dan sosial. Oleh karena itu, penulis mengemukakan bahwa orientasi pembangunan ekonomi perlu diikuti oleh pembangunan sosial, yang diartikan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan kesejahteraan secara menyeluruh. Paling tidak hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan sosial tersebut adalah (1) *social services*, (2) *social welfare services*, dan (3) *community development*. Itulah sebabnya, visi Indonesia yang merupakan tantangan bagi Pembangunan Indonesia kedepan adalah menjadi bangsa unggul, yang dapat mengatasi keadaan dan memberi kontribusi pada permasalahan umat manusia. Untuk membangun budaya unggul (*culture of excellence*), sasaran utama yang dituju di tahun 2025 adalah (1) persatuan dan harmoni sosial yang semakin kokoh, (2) stabilitas nasional yang semakin mantap, (3) menjaga hukum dan ketertiban (*law and order*), (4) menjaga dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, (5) meningkatkan kesejahteraan rakyat, (6) meningkatkan pembangunan Tata Kelola Pemerintah yang baik (*good governance*) dan Pemberantasan Korupsi, (7) perlindungan lingkungan hidup, mewujudkan pembangunan yang maju, berkeadilan dan berketahanan namun juga berwawasan lingkungan, serta (8) pembangunan daerah di seluruh wilayah tanah air harus berjalan makin intensif. Target-target pembangunan tersebut hanya mungkin tercapai apabila pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial dapat dilaksanakan secara sinergis dan berkesinambungan. Dalam pembangunan sosial, prinsip dasarnya adalah bahwa perwujudan keadilan sosial perlu diberi prioritas utama dalam usaha pembangunan masyarakat. Prinsip ini mengandung makna, bahwa kemanusiaan sebuah masyarakat dapat diukur dari perhatiannya kepada anggota masyarakatnya yang paling miskin,

paling lemah, dan paling menderita. Dalam kaitan ini, implikasinya adalah perlunya jaminan terhadap pemenuhan hak-hak dasar masyarakat yang meliputi (1) pemenuhan hak atas pekerjaan; (2) pemenuhan hak atas pangan; (3) pemenuhan hak atas kesehatan; (4) hak atas kepemilikan; dan (5) pemenuhan hak atas pendidikan.

Bagian kedua, mencoba membahas lebih mendalam tema tentang tantangan pembangunan sosial di bidang pendidikan, yang mengetengahkan topik mengenai “Komitmen Masyarakat terhadap Pendidikan” yang dilanjutkan dengan bab 3 (tiga) yang membahas topik mengenai “Problema dan Tantangan Pendidikan di Madrasah”. Pada bab dua dijelaskan bahwa peran serta masyarakat di era otonomi dalam pendidikan nasional itu sangat luas. Pemerintah memberikan kesempatan pada setiap warga Negara untuk berbuat bagi pendidikan nasional, baik dalam bentuk perorangan, kelompok, kelembagaan maupun badan usaha. Secara kelembagaan, bentuk perwujudan komitmen dan peran serta masyarakat dalam upaya memajukan pendidikan adalah melalui Dewan Pendidikan (DP) dan Komite Sekolah (KS) sesuai dengan Keputusan Mendiknas Nomor 044/U/2002 tanggal 2 April 2003 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Dalam Pasal 56 ayat (1) dinyatakan dengan jelas bahwa Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah merupakan badan yang mewadahi peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan dan peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan, dan dukungan berupa tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan. Secara umum, langkah melibatkan masyarakat dipandang sebagai titik balik pendekatan dalam pengelolaan pendidikan, dari pendekatan yang semula bersifat sentralistik *top-down* menjadi pendekatan partisipatorik *bottom-up* yang lebih memberi ruang kebebasan. Kebebasan tersebut meliputi tiga bidang kegiatan, yaitu pengelolaan kegiatan pembelajaran, pengelolaan keuangan, dan pengelolaan personalia sekolah. Diakui bahwa kehadiran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah tentu tidak dengan sendirinya akan meningkatkan mutu atau mengatasi semua persoalan pendidikan di suatu daerah. Sebagai lembaga yang bersifat sukarela, kinerja Dewan Pendidikan amat dipengaruhi kualitas masing-masing anggotanya. Terkadang keberadaan Dewan Pendidikan dapat menimbulkan kekisruhan karena Dewan Pendidikan cenderung bersaing dengan kepala daerah, kepala dinas pendidikan, atau kepala sekolah dan berusaha mengintervensi tugas-tugas mereka. Pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah sebagai salah satu bentuk implementasi desentralisasi dan mendemokratisasi pendidikan secara prinsip membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berperan serta secara luas dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya pendidikan sekolah. Namun di banyak daerah dan sekolah di Tanah Air, kiranya hal itu masih akan terkendala ketidaksiapan masyarakat maupun personel sekolah untuk mengemban peran dan tanggungjawab yang lebih luas. Selain itu, ketidakjelasan kedudukan, uraian tugas serta wewenang dewan pendidikan dan komite sekolah juga menjadi tantangan tersendiri bagi perwujudan komitmen masyarakat dalam pembangunan di bidang pendidikan.

Pada bab tiga penulis mengupas bahwa secara kuantitatif, jumlah madrasah di Indonesia cukup besar, namun jumlah yang cukup besar itu, belum diikuti oleh mutu pendidikan yang memadai. Hal itu terjadi karena madrasah menghadapi problem yang kompleks. Salah satu problem yang dihadapi madrasah adalah rendahnya kualifikasi pendidikan dan kompetensi yang dimiliki oleh guru madrasah. Tulisan ini hendak mengkaji upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah melalui Departemen Agama dalam meningkatkan mutu pendidikan di madrasah.

Bab empat, penulis membahas konteks masalah pembangunan sosial yang lain yaitu “Tantangan Pembangunan Kesehatan”. Adapun topik yang dibahas adalah “Menuju kebijakan kesehatan yang Pro

Rakyat". Sejak krisis multi dimensi yang terjadi pada tahun 1997 dan krisis global tahun 2008 jumlah warga Negara yang terganggu kesehatannya meningkat tajam, baik pada kelompok masyarakat miskin maupun masyarakat umum lainnya. Hal ini dikarenakan biaya pemeliharaan kesehatan semakin meningkat, sehingga semakin menyulitkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang dibutuhkannya. Keadaan ini terjadi terutama pada keadaan dimana pembiayaannya harus ditanggung sendiri (*out of pocket*) dalam sistem tunai (*fee for service*). Belum lagi harga obat-obatan yang terus meningkat, juga semakin memperpanjang daftar masyarakat miskin yang tidak mampu mengakses pelayanan kesehatan. Oleh karena itu, Pemerintah mencanangkan program "Pembangunan untuk Semua" (*Development for All*) yang mengandung pengertian bahwa Negara tidak membedakan, setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Dibidang kesehatan, penulis menggambarkan bahwa pembangunan kesehatan yang pro rakyat yang dikutip dari pendapat Prof. Azrul Azwar adalah pembangunan kesehatan yang berpihak pada rakyat miskin dan harus memenuhi enam syarat, yaitu:(1)Memberikan bantuan biaya pengobatan bagi masyarakat miskin; (2)Membangun fasilitas kesehatan yang banyak dimanfaatkan masyarakat miskin; (3)Memprioritaskan penanggulangan penyakit yang banyak diderita masyarakat miskin; (4)Pemerintah harus mengalokasikan lebih banyak dana kesehatan bagi masyarakat miskin; (5)Mengutamakan keterlibatan masyarakat tingkat akar rumput dalam pembangunan kesehatan; dan (6)Menerapkan program kesehatan masyarakat nonpersonal.

Namun demikian sejak Juli 2007, tekanan terhadap warga miskin tidak berkurang (bahkan semakin berat). Di tengah hidup mereka yang susah, hak mereka untuk mendapatkan pelayanan kesehatan gratis dipangkas habis-habisan oleh keputusan Menteri Kesehatan 417/2007. Keputusan tersebut juga menelanjangi kesungguhan *option for the poor* pemerintah, yang baru meluncurkan program obat murah, tetapi di pihak lain memangkas kebutuhan-kebutuhan besar kesehatan warga miskin. Saat ini pemerintah memang masih memberikan pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin melalui program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) namun masih belum maksimal. Hal ini dikarenakan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin yang sekarang dilakukan masih belum sesuai dengan UU No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Pembangunan fasilitas kesehatan bukan pada pembangunan sarana pelayanan kesehatan dasar yang dibutuhkan masyarakat miskin. Upaya peningkatan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan kesehatan justru menyempit menjadi pendirian pos kesehatan desa yang kegiatannya lebih banyak bersifat kuratif. Program-program kesehatan masyarakat yang bersifat non personal masih belum dijalankan secara maksimal, mutu pelayanan kesehatan masih rendah, sarana prasarana kita pada beberapa instansi pelayanan kesehatan juga masih jauh di bawah standar. Untuk itu, didalam merancang pembangunan kesehatan yang berorientasikan pro rakyat di masa yang akan datang, pemerintah harus lebih memperhatikan keenam elemen tersebut sehingga seluruh masyarakat bisa menjangkau pelayanan kesehatan yang berkualitas dengan biaya terjangkau (dengan menerapkan konsep kendali biaya). Komitmen politis yang kuat dalam menerapkan kebijakan kesehatan juga harus ditunjukkan oleh pemerintah, untuk mewujudkan pelaksanaan pembangunan kesehatan yang berpihak pada rakyat miskin. Tidak kalah pentingnya adalah perkuatan program pelayanan kesehatan dasar yang didukung oleh pembiayaan dan tenaga kesehatan yang memadai (bukan sekedar jargon semata) serta upaya peningkatan peran serta masyarakat sangat diperlukan.

Bab lima, penulis membahas tentang “Pemberdayaan Perempuan”. Tulisan ini mengupas dan mengkaji implementasi kebijakan “Pengarutamaan Gender dalam Pembangunan Sosial”. Penulis memaparkan bahwa, walaupun secara normative UUD 1945 telah menjamin persamaan kedudukan setiap warga Negara, baik perempuan maupun laki-laki dan Indonesia telah meratifikasi Konvensi Perempuan sejak 25 tahun yang lalu, namun sampai saat ini perempuan masih mengalami diskriminasi hampir di segala bidang kehidupan. Akibat perlakuan yang diskriminatif, perempuan belum memperoleh manfaat yang optimal dalam menikmati hasil pembangunan. Perempuan sebagai bagian dari proses pembangunan nasional, yaitu sebagai pelaku sekaligus pemanfaat hasil pembangunan, masih belum dapat memperoleh akses, berpartisipasi, dan memperoleh manfaat yang setara dengan laki-laki, terutama dalam proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan maupun dalam pelaksanaan pembangunan di semua bidang dan semua tingkatan. Rendahnya kualitas hidup perempuan secara lebih jelas terlihat dari beberapa indikator yang terdapat di berbagai bidang kehidupan, baik pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan/ekonomi, maupun politik yang masih menunjukkan kesenjangan antara perempuan dan laki-laki. Kondisi tersebut di atas menunjukkan bahwa sampai saat ini masih terjadi kesenjangan gender (*gender gap*) dalam setiap aspek kehidupan. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk mempercepat terciptanya kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Salah satu strategi yang telah diakui secara internasional untuk memperkecil kesenjangan gender adalah melalui *gender mainstreaming*/pengarusutamaan gender (PUG). Tulisan ini berusaha untuk memaparkan pentingnya PUG, perkembangan yang telah dicapai selama ini dalam implementasi PUG, hambatan yang dihadapi dalam implementasi dan alternatif solusi yang dapat diambil untuk mengatasi hambatan tersebut.

Bab enam, penulis membahas tentang “Tantangan Pembangunan Sosial di Indonesia dalam Manajemen Bencana”. Dalam beberapa tahun terakhir bencana alam telah terjadi di bumi Indonesia, tanah longsor, gempa bumi, kekeringan, kebakaran hutan, angin puting beliung, banjir dan badai tsunami. Bencana alam tersebut telah banyak menelan ratusan ribu warga, merendam ratusan hektar sawah siap panen, dan menyapu ratusan rumah penduduk. Banjir, gempa bumi dan longsor telah memporak-porandakan kehidupan masyarakat Indonesia. Dampak dari bencana alam dapat berupa aspek psikologis dan non psikologis. Untuk meminimalisasi dampak bencana tersebut perlu manajemen penanganan bencana yang komprehensif dengan melibatkan seluruh pihak terkait seperti lembaga pemerintah terkait, LSM dan masyarakat yang rentan terkena musibah. Namun demikian, meskipun Indonesia telah berulang kali mengalami bencana di berbagai wilayahnya, namun hingga kini belum ada manajemen yang dinilai mampu mengatasi setiap kejadian bencana. Setiap terjadi bencana, seolah pemerintah dan masyarakat dilanda kepanikan dalam memberikan pertolongan dan bantuan berikutnya. Manajemen bencana di Indonesia selama ini belum mampu mendorong pembangunan sosial secara optimal, karena setiap peristiwa bencana senantiasa menyisakan persoalan yang membawa para korban pada kondisi degradasi di berbagai hal termasuk kondisi sosialnya, yang tidak mudah untuk memulihkannya kembali.

Sehubungan dengan permasalahan di atas, maka hal yang layak dikemukakan dalam tulisan ini adalah, mengapa manajemen bencana di Indonesia selama ini belum mampu mengatasi masalah bencana secara komprehensif?, bagaimanakah manajemen bencana yang tepat untuk diterapkan di Indonesia? Serta, bagaimana manajemen bencana mampu mendorong pelaksanaan pembangunan sosial di Indonesia?

Bagian terakhir dari tulisan ini (bab tujuh), penulis mencoba mengkaji masalah pembangunan kesejahteraan sosial dengan mengupas topik tentang “Pemberdayaan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)”. Dalam penanganan pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial guna memperkuat keberfungsian sosial seseorang. Pendekatan pemberdayaan adalah salah satu pendekatan dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial. Pemberdayaan sosial lebih ditonjolkan karena didalamnya terkandung aspek penentuan nasib sendiri dimana masyarakat dengan status PPKS bebas menentukan solusi pemecahan masalahnya. Salah satu hambatan kebijakan dalam menerapkan pendekatan pemberdayaan masyarakat adalah rendahnya komitmen dan pemahaman para penentu kebijakan terhadap prinsip dan keuntungan yang bisa diperoleh dari pendekatan pemberdayaan masyarakat, serta kurangnya orientasi pada klien oleh aparat pemerintah di semua tingkatan. Pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi juga telah melemahkan dan mengabaikan upaya pemberdayaan masyarakat. Paradigma pembangunan melalui alokasi sumber daya pembangunan yang terpusat telah melemahkan inisiatif dan potensi masyarakat luas. Sifat dan model pembangunan yang demikian itu telah melahirkan ketergantungan dari bawah ke atas (*top-down approach*), serta menjadikan golongan bawah jadi tidak berdaya untuk mengaktualisasikan kemampuannya, malah sebaliknya makin mengokohkan posisi kaum-kaum elit yang telah banyak meraup keuntungan dengan mengatasnamakan masyarakat miskin dengan tujuan kemakmuran golongan-golongan tertentu. Aspek penting dalam program pemberdayaan masyarakat adalah, program yang disusun sendiri oleh masyarakat, menjawab kebutuhan dasar masyarakat, serta mendukung keterlibatan kaum miskin, perempuan, buta huruf dan kelompok terabaikan lainnya. Berikutnya, program dibangun dari sumberdaya lokal dan sensitif terhadap nilai-nilai budaya setempat, memperhatikan dampak lingkungan, tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terkait terlibat, serta berkelanjutan.

Akhirnya penyunting mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada seluruh penulis dalam buku ini, karena tanpa kerjasamanya buku ini tidak akan terwujud. Semoga pengkajian dan pemikiran para peneliti Tim Kesejahteraan Sosial P3DI ini dapat bermanfaat bagi pembaca serta mendorong munculnya gagasan-gagasan baru bagi upaya pembangunan kesejahteraan sosial pada khususnya dan pembangunan sosial pada umumnya.

Jakarta, Desember 2010

Penyunting

Didiet Widiowati

DAFTAR ISI

Kata Pengantar

Dari Penyunting

Daftar Isi

- Bagian 1** Tantangan dan Agenda Pembangunan Sosial: Pemenuhan Hak Dasar Masyarakat
Oleh_ *Ujjianto Singgih Pr*
- Bagian 2**
- Bagian 3** Peningkatan Mutu Pendidikan di Madrasah
Oleh _ *A. Muchaddam Fahham*
- Bagian 4** Tantangan Pembangunan Kesehatan: Menuju Kebijakan Kesehatan Yang Pro Rakyat
Oleh _ *Tri Rini Puji Lestari*
- Bagian 5** Pemberdayaan Perempuan:
Implementasi Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Sosial
Oleh _ *Sali Susiana*
- Bagian 6** Membangun Manajemen Bencana: Sebuah Tantangan Pembangunan sosial di
Indonesia
Oleh _ *Hartini Retnaningsih*
- Bagian 7** Pemberdayaan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)
Oleh _ *Mohammad Mulyadi*

TANTANGAN DAN AGENDA PEMBANGUNAN SOSIAL: PEMENUHAN HAK DASAR MASYARAKAT

Ujianto Singgih Prayitno

I. Latar Belakang Masalah

Meski reformasi telah berjalan sepuluh tahun, kebijakan pembangunan nasional selama ini masih ditengarai kurang memberikan perhatian yang memadai pada kesenjangan yang menimbulkan beberapa eksek negatif terhadap pembangunan, seperti menumpuknya kegiatan ekonomi di daerah tertentu saja, melebarnya kesenjangan pembangunan antara daerah perkotaan dan perdesaan, meningkatnya kesenjangan pendapatan perkapita, masih banyaknya daerah-daerah miskin, tingginya angka pengangguran, serta rendahnya produktivitas.

Berbagai eksek negatif tersebut, secara bersama-sama membentuk sebuah isu permasalahan yang sentral bagi pembangunan, yaitu bahwa pembangunan ekonomi nasional selama ini ternyata belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat secara luas, yang ditandai oleh tingginya ketimpangan dan kemiskinan.¹ Pembangunan ekonomi jelas sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu Negara. Pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat. Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, ia selalu gagal menciptakan pemerataan pendapatan dan memberantas masalah sosial. Penduduk miskin adalah kelompok yang sering tidak tersentuh oleh strategi

---

¹ Pertumbuhan ekonomi yang tinggi, muncul sebagai fenomena yang bukannya tanpa masalah, karena keberhasilan pembangunan sering diukur dalam istilah teknis ekonomi dengan Produk Nasional Bruto (PNB atau GNP) dan Produk Domestik Bruto (PDB atau GDP), maka kekayaan keseluruhan yang dimiliki suatu negara tidak berarti bahwa kekayaan itu merata dimiliki oleh semua penduduknya. Artinya, dalam pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tidak tertutup kemungkinan adanya sebagian kecil orang di dalam negara yang memiliki kekayaan berlimpah, sedangkan sebagian yang lain hidup dalam kemiskinan. Sehingga, sering memunculkan ironi di negara-negara yang PNB per kapitanya tinggi, namun banyak kemiskinan dimana-mana. Tingginya GNP ternyata belum menjamin terwujudnya suatu kesejahteraan rakyat, karena hasilnya tidak selalu diterima secara merata, akibat dari prioritas pembangunan yang ditetapkan.

pembangunan yang bertumpu pada mekanisme pasar.² Kelompok rentan ini, karena hambatan fisiknya (orang cacat), kulturalnya (suku terasing) maupun strukturalnya (penganggur), tidak mampu merespon secepat perubahan sosial di sekitarnya, sehingga terjatuh dalam proses pembangunan yang tidak adil. Walaupun secara bertahap berkurang, jumlah penduduk miskin saat ini masih cukup tinggi, baik di kawasan perdesaan maupun di perkotaan, sehingga kemiskinan masih menjadi perhatian penting dalam pembangunan yang akan datang. Luasnya wilayah dan beragamnya kondisi sosial budaya masyarakat menyebabkan masalah kemiskinan di Indonesia menjadi sangat beragam dengan sifat-sifat lokal yang kuat dan pengalaman kemiskinan yang berbeda.

Indonesia diperkirakan masih akan menghadapi tekanan jumlah penduduk yang makin besar. Jumlah penduduk yang pada tahun 2005 sebesar 219,9 juta orang diperkirakan meningkat mencapai sekitar 274 juta orang pada tahun 2025.³ Angkatan kerja diperkirakan meningkat hampir dua kali lipat jumlahnya dari kondisi saat ini. Dengan komposisi pendidikan angkatan kerja yang pada tahun 2004 sekitar 50 persen berpendidikan setingkat SD, dalam 20 tahun ke depan komposisi pendidikan angkatan kerja diperkirakan akan didominasi oleh angkatan kerja yang berpendidikan setingkat SMP sampai dengan SMU. Dengan demikian, kapasitas perekonomian pada masa depan dituntut untuk mampu tumbuh dan berkembang agar mampu menyediakan tambahan lapangan kerja yang layak.

---

² Kemiskinan yang timbul dalam masyarakat, bukanlah semata-mata sebagai akibat dari faktor-faktor yang ada dalam dirinya sendiri, melainkan sebagai akibat dari eksploitasi. Kemiskinan dalam kelompok masyarakat ada hubungannya dengan kemakmuran yang terjadi pada kelompok elite dalam masyarakat. Kemakmuran pada golongan kecil masyarakat yang merupakan elite itu bukan hanya merupakan gejala ekonomi, melainkan juga gejala politik, bahkan juga merupakan gejala kultural. Kemiskinan muncul karena kurangnya kesetiakawanan sosial, dan mereka tidak mendapatkan sumber kekayaan yang ada di masyarakat. Terdapat hubungan kausal antara kemiskinan dengan *inequality* dalam penguasaan atas berbagai sumberdaya, pendistribusian dan pengkonsumsian dalam masyarakat. Persoalan mendasar yang dihadapi adalah bukan saja "bagaimana mengejar pertumbuhan ekonomi" tetapi juga "bagaimana melakukan redistribusi pendapatan dan menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan", dengan mengakomodasi masalah politik, sosial, dan budaya.

³ Parameter kependudukan yang perlu diperbaiki antara lain adalah menurunnya angka kelahiran, meningkatnya usia harapan hidup, dan menurunnya angka kematian bayi. Pengendalian kuantitas dan laju pertumbuhan penduduk penting diperhatikan untuk menciptakan penduduk tumbuh seimbang dalam rangka mendukung terjadinya kualitas demografi yang ditandai dengan jumlah penduduk usia produktif lebih besar daripada jumlah penduduk usia non-produktif.

II. Menentukan Strategi Pembangunan

Proses pembangunan yang dilaksanakan setiap negara dewasa ini sesungguhnya adalah merupakan suatu bentuk perubahan sosial,⁴ yang terjadi baik di dalam segi struktur sosial ataupun hubungan sosial, yang antara lain meliputi perubahan dalam segi distribusi kelompok usia, tingkat pendidikan rata-rata, tingkat kelahiran penduduk, penurunan kadar rasa kekeluargaan dan informalitas antar tetangga (*Paul B. Horton, Chester L. Hunt, 1984: 208*).

Perubahan sosial merupakan proses yang berlangsung dalam struktur, fungsi suatu sistem sosial, dan peranan institusi yang berlaku dalam suatu jangka waktu tertentu. Perubahan sosial yang berlangsung mengacu pada kemajuan masyarakat, dengan suatu pola tertentu. Atau dengan perkataan lain perubahan itu merupakan keadaan yang diinginkan, bersifat positif dan bermanfaat, ditimbulkan dan direncanakan.

Proses perubahan ini harus dimulai dengan motivasi yang kuat untuk menerima dan bersedia melakukan perubahan-perubahan, serta tujuan perubahan itu harus ditetapkan terlebih dahulu sebelumnya. Perubahan berencana harus merupakan proses rasional yang mempunyai dasar ilmiah dan berlangsung dalam suasana yang demokratis. Oleh karena itu perubahan berencana itu harus didasarkan atas keputusan dan tindakan yang tepat serta menelaah secara seksama berbagai konsekuensinya.

Pembicaraan mengenai model-model pembangunan tidak dapat dilepaskan dari sistem ekonomi. Pilihan terhadap model pembangunan berkaitan erat dengan sistem ekonomi yang dipilih. Pembagian sistem ekonomi yang dilakukan oleh David C. Korten dengan mengutip Kenneth Boulding,⁵ yang membedakan dua sistem ekonomi, yaitu: *Cowboy Economic System* dan *Space-Ship Economic System* (*David C. Korten, 1990*). Orientasi pembangunan ekonomi perlu diikuti oleh pembangunan sosial, yang diartikan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan kesejahteraan secara menyeluruh. Paling tidak hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan sosial tersebut adalah (a) *social services*, (b) *social welfare services*, dan (c) *community development*. Paling tidak, meminjam

---

⁴ Teori-teori perubahan sosial sering dikelompokkan dalam tiga kelompok, yaitu teori evolusioner, teori siklus, dan teori fungsional dan konflik. Pandangan semacam ini dikemukakan oleh: Paul B. Horton dan Chester L. Hunt, *Sosiologi*, Erlangga, Jakarta, 1990 halaman 208-211; Richard T. La Piere, *Social Change*, Mc Graw Hill Book, New York, 1965, halaman 1-39; Robert A. Nisbet, *Social Change and History*, Oxford University Press, Oxford, 1968, halaman 3-11; dan Soerjono Soekanto, *Perubahan Sosial*, Ghalia, Jakarta, 1983, halaman 9-22; Khusus untuk arti perkembangan positivisme Auguste Comte lihat Dr. Kuntowibisono, *Arti Perkembangan: Menurut Filsafat Positivisme Auguste Comte*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, halaman 10-21.

⁵ Artikelnya terdapat dalam buku yang diedit oleh David C. Korten dan Rudy Klaus, *People Centered Development: Contribution toward theory and planning frameworks*, yang gagasannya dikemukakan oleh Corten dalam bukunya yang berjudul *Getting to the Twenty First Century: Voluntary Action and The Global Agenda*.

asumsi Todaro (*M. P. Todaro*, 1989: 92), ada tiga sasaran yang seyogyanya dicapai dalam pembangunan sosial, yaitu :

Pertama, meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan pokok.

Kedua, meningkatkan taraf hidup, yaitu selain meningkatkan pendapatan, memperluas kesempatan kerja, pendidikan yang lebih baik, dan juga perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai budaya dan kemanusiaan, yang keseluruhannya akan memperbaiki bukan hanya kesejahteraan material tetapi juga menghasilkan rasa percaya diri sebagai individu ataupun sebagai suatu bangsa.

Ketiga, memperluas pilihan ekonomi dan sosial yang tersedia bagi setiap orang dan setiap bangsa dengan membebaskan mereka dari perbudakan dan ketergantungan bukan hanya dalam hubungan dengan orang dan negara lain tetapi juga terhadap kebodohan dan kesengsaraan manusia. Pembangunan, dengan demikian, harus dipahami sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan nasional.

Setiap negara menerapkan teori pembangunan yang berbeda dan dengan paradigma yang berbeda pula, baik itu didasarkan atas teori modernisasi ataupun teori depedensi. Jika ditelaah lebih lanjut terlihat bahwa selama ini Indonesia menganut strategi pembangunan yang berorientasi pada strategi *trickle down effect* yang pemerataan hasil pembangunan dilakukan dengan mempertinggi pertumbuhan ekonomi. Fenomena yang terjadi dewasa ini memperlihatkan bahwa strategi tersebut tidak memperlihatkan hasilnya, karena pertumbuhan ekonomi yang dimotori oleh konglomerasi selalu membuat wadah baru bagi setiap tetesan yang diharapkan mengucur.

Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat beberapa strategi pembangunan yang perlu dipertimbangkan untuk dapat diimplementasikan, yaitu *pertama* strategi *growth with equity* merupakan strategi pembangunan lain yang perlu dipertimbangan. Strategi ini merupakan hasil perdebatan sengit antara kelompok *growth* dan kelompok *equity* yang memperlihatkan kekecewaan akibat pembangunan yang terlalu *GNP-oriented*. Pertumbuhan ekonomi tidak memberi pemecahan mengenai masalah kemiskinan di negara-negara sedang berkembang, justru memperlebar jurang perbedaan antara kaya dan miskin.

Kedua, strategi pembangunan, yang diarahkan pada perbaikan *human factor*, yaitu peningkatkan mutu sumberdaya manusia dipandang sebagai kunci bagi pembangunan yang dapat menjamin kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial. Investasi harus diarahkan bukan saja untuk meningkatkan *physical capital stock* tetapi juga *human capital stock* dengan mengambil prioritas kepada usaha peningkatan mutu pendidikan, kesehatan dan gizi. Melalui perbaikan mutu sumberdaya manusia dapat ditumbuhkan inisiatif-inisiatif dan sikap kewiraswastaan, dan lapangan-

lapangan kerja baru, dengan demikian produktivitas nasional akan meningkat.

Dan *ketiga* adalah strategi pembangunan yang berpusat pada rakyat. Strategi pembangunan ini merupakan strategi yang berorientasi pada manusianya (*people centered development*), yaitu suatu proses yang memberikan atau memperluas pilihan bagi setiap orang. Sejalan dengan perkembangan pemikiran yang berorientasi memperbaiki kelemahan-kelemahan *COR model* atau *production function approach* tersebut, tetapi berlainan dengan titik tolak teori pengembangan sumberdaya manusia yang sarannya diarahkan pada perbaikan mutu sumberdaya manusia.

Konsep utama dari pembangunan berpusat rakyat adalah suatu pendekatan pembangunan yang memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumberdaya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan, sehingga terkesan pembangunan berdimensi rakyat ini bersifat sangat normatif. Kemunculan strategi ini adalah merupakan reaksi dari pola pembangunan konvensional yang dinilai terlalu berpusat pada produksi,⁶ sehingga kebutuhan sistem produksi mendapat tempat yang lebih utama daripada kebutuhan rakyat. Selain itu pola pembangunan konvensional dinilai banyak berakibat terhadap martabat manusia, dan lingkungan. Alternatif teori pembangunan yang diperlukan adalah yang memberikan perhatian terhadap potensi manusiawi dan prinsip pembangunan swadaya.

III. Reorientasi Strategi Pembangunan

A. Paradigma Pembangunan Sosial

Pembangunan Sosial dapat ditafsirkan sebagai pembangunan yang melibatkan manusia secara langsung. Menurut definisi UNDP, Pembangunan manusia (*human development*) adalah suatu proses yang memberikan atau memperluas pilihan bagi ilmu fisika setiap orang. Seperti telah diuraikan, bahwa pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan rata-rata perorangan (*per capita income*) tidak selamanya meningkatkan pendapatan perorangan secara merata. Dan logika teori ekonomi pembangunan tentang "penetesan ke bawah" sudah semakin menampakkan kelemahan-kelemahannya.

Proses penetesan ke bawah tidak terjadi dengan sendirinya tanpa kemampuan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah untuk aktif meraih peluang-peluang yang muncul atau menciptakan peluangnya

---

⁶ Teknik-teknik sosial dari pembangunan yang bersifat pada produksi mencakup bentuk-bentuk organisasi yang menggunakan sistem komando, banyak di antara metode analisis keputusannya dianggap "bebas nilai", metodologi riset sosialnya didasarkan pada asas-asas ilmu- klasik, sistem produksi yang didefinisikan secara fungsional, dan perangkat analisis yang tidak mempertimbangkan manusia dan lingkungan.

sendiri untuk memperoleh penghasilan. Golongan ekonomi kuat tidak dapat diharapkan secara sukarela menyalurkan sumberdayanya kepada golongan ekonomi lemah. Pemerataan tidak berjalan otomatis, dan tidak cukup hanya dengan menghimbau dan mengandalkan niat baik golongan ekonomi kuat untuk menolong masyarakat miskin.

Menarik garis kemunculan pembangunan sosial sebagai suatu paradigma tidak terlepas dari pola pembangunan yang pernah dilakukan di negara-negara maju. Kesadaran itu muncul sekitar tahun 1960-an, justru karena terlihat begitu banyak kemiskinan dan pengangguran. Sehingga sekitar tahun 1970-an *pembangunan ekonomi didefinisikan kembali dalam rangka pengurangan atau pemberantasan kemiskinan, ketidakmerataan, dan pengangguran dalam hubungannya dengan perekonomian yang sedang tumbuh*. Profesor Dudley Seers seperti dikutip Todaro menjelaskan

Pertanyaan-pertanyaan yang harus dipermasalahkan tentang pembangunan suatu negara adalah: Apa yang terjadi dengan kemiskinan? dengan pengangguran? dengan ketidakmerataan? Apabila ketiga hal itu semakin menurun maka pasti pembangunan sedang terjadi di negara tersebut. Apa satu atau dua dari ketiga masalah tersebut ternyata menjadi semakin buruk, apalagi kalau semuanya, maka agak aneh kalau kita menyebut pembangunan, meskipun pendapatan per kapita meningkat dua kali (M. P. Todaro, 1989: 88).

Oleh karena itu kondisi keterbelakangan adalah suatu keadaan terasing yang dialami secara sadar, dan yang tidak dapat ditoleransi, terutama karena semakin banyaknya orang yang mendapat informasi tentang pembangunan masyarakat di tempat lain dan kemudian menyadari bahwa ternyata perangkat teknik dan kelembagaan untuk menghilangkan kemiskinan, kesengsaraan dan penyakit telah tersedia. Dengan demikian, Todaro menyimpulkan, bahwa *pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan nasional, seperti halnya percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan, dan pemberantasan kemiskinan absolut* (M. P. Todaro, 1989: 90).

Pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial tidak dapat dinilai sebagai dua entitas dikotomis yang saling terpisah satu sama lain. Melainkan dua hal yang berjalan bersama-sama, yaitu pemaknaan dimensi sosial terhadap pembangunan ekonomi. Atau dengan perkataan lain, pembangunan pada dasarnya harus menampilkan perubahan yang menyeluruh yang meliputi usaha penyesuaian keseluruhan sistem sosial terhadap kebutuhan dasar dan keinginan-keinginan yang berbeda bagi setiap individu dan kelompok sosial, berpindah dari suatu kondisi yang dianggap sebagai tidak menyenangkan kepada suatu kondisi atau situasi kehidupan yang dianggap "lebih baik".

Dalam membangun paradigma pembangunan sosial ini, dapat mengadaptasi pemikiran Goulet (*Denis Goulet, 1971: 87-94*), yang menyebutkan sekurang-kurangnya terdapat tiga nilai inti yang seharusnya merupakan dasar konsepsi dan panduan praktis pembangunan, yaitu *Pertama* nafkah hidup yang berarti bahwa suatu fungsi dasar dari semua kegiatan ekonomi adalah untuk melengkapi sebanyak mungkin orang dengan alat-alat yang dapat mengatasi keputusan dan kesengsaraan dari kurangnya pangan, papan, kesehatan, dan perlindungan. Berkaitan dengan hal ini, dapat dikatakan bahwa pembangunan ekonomi adalah suatu syarat keharusan (*necessary condition*) bagi perbaikan kualitas kehidupan. *Kedua*, adalah harga diri menjadi "orang", yaitu suatu kenyataan bahwa setiap orang dan semua masyarakat mendambakan beberapa bentuk dasar harga diri, meskipun dinyatakan dengan: ciri keaslian, identitas, martabat, sikap hormat, penghargaan atau pengakuan. *Ketiga* adalah kebebasan, bukan dalam arti politik atau ideologi, tetapi dalam pengertian kebebasan yang lebih mendasar atau emansipasi dari keterasingan kondisi-kondisi material dalam kehidupan dan dari perbudakan sosial, terhadap alam, kebodohan orang lain, kesengsaraan, lembaga-lembaga dan kepercayaan yang bersifat dogmatis.

Moeljarto berpendapat, bahwa sekurang-kurangnya pembangunan sosial itu memiliki tiga kategori makna (*Moeljarto T., 37-40*), yaitu (1) pembangunan sosial sebagai pengadaan pelayanan masyarakat, (2) pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana untuk mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi, dan (3) pembangunan sosial sebagai upaya yang terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk berbuat. Beragamnya tujuan dan makna pembangunan sosial, maka dalam pertemuan ahli dari UNCRD di Nagoya menerima definisi lengkap sebagai (*Moeljarto T., 40*):

"Pembangunan Sosial tidak hanya diukur melalui peningkatan akses pelayanan seperti kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan, melainkan melalui kemajuan dalam pencapaian tujuan sosial yang lebih kompleks dan kadang-kadang beragam seperti persamaan, 'keadilan sosial', promosi budaya, dan ketentraman batin, juga peningkatan kemampuan manusia untuk bertindak, sehingga potensi kreatif mereka dapat dikeluarkan dan membentuk perkembangan sosial."

Untuk mewujudkan tujuan pembangunan sosial diperlukan strategi yang dapat diterapkan dalam upaya meningkatkan taraf hidup masyarakat, Midgley (1995: 103-138) dalam Adi (2003: 49) mengemukakan ada 3 (tiga) strategi besar, yaitu:

1. Pembangunan Sosial melalui Individu (*social development by individuals*), di mana individu-individu dalam masyarakat secara swadaya membentuk usaha pelayanan masyarakat guna memberdayakan masyarakat. Pendekatan ini lebih

- mengarah pada pendekatan individualis atau 'perusahaan' (*individualist or enterprise approach*).
2. Pembangunan Sosial melalui Komunitas (*Social Development by Communitites*), di mana kelompok masyarakat secara bersama-sama berupaya mengembangkan komunitas lokalnya. Pendekatan ini lebih dikenal dengan nama pendekatan komunitarian (*communitarian approach*).
  3. Pembangunan Sosial melalui Pemerintah (*Social Development by Government*), di mana pembangunan sosial dilakukan oleh lembaga-lembaga di dalam organisasi pemerintah (*govenement agencies*). Pendekatan ini lebih dikenal dengan nama pendekatan statis (*statist approach*).

Berkaitan dengan kondisi Indonesia yang kompleks, ternyata tidak dapat dipilih satu dari tiga strategi tersebut, tetapi ketiga strategi tersebut perlu terus dilaksanakan. Artinya, ketika pemerintah melakukan pembangunan sosial, maka peran-peran dari swasta dan sektor ketiga (masyarakat madani) terus ditumbuhkan. Sehingga, tidak terjadi dominasi pemerintah dalam penanganan pembangunan sosial. Masing-masing pihak terus menunjukkan kiprahnya. Bahkan, bisa melakukan sinergi untuk memepercepat proses pembangunan sosial. Jika swasta dan sektor lain mampu memberikan kontribusi pada Negara, maka diharapkan akan dapat mengurangi beban pemerintah. Sehingga, pemerintah bisa mengalokasikannya untuk program strategis lainnya.

B. Strategi Pembangunan Kabinet Indonesia Bersatu⁷

a. Mewujudkan Keadilan dan Pemerataan

Perubahan yang terjadi pada setiap bidang pembangunan, akan saling mempengaruhi dan berdampak terhadap perkembangan di bidang lainnya. Setiap perubahan di bidang pembangunan ekonomi secara langsung akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat, fluktuasi yang diakibatkan oleh krisis moneter, pada awal pertengahan tahun 1998, misalnya, telah menimbulkan implikasi yang luas terhadap pembangunan bidang kesejahteraan sosial. Artinya, titik penting pembangunan sosial adalah mengupayakan agar berbagai masalah sosial seperti masalah kemiskinan dan keterlantaran, kecacatan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, ketertinggalan/ keterpencilan, serta korban bencana dan akibat tindak kekerasan dapat ditangani secara terencana, terpadu dan berkesinambungan.

Upaya mengangkat derajat kesejahteraan masyarakat tersebut, dapat dipandang sebagai bagian dari investasi sosial yang ditujukan untuk

---

⁷ Disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 16 Agustus 2009, sebagai rencana pembangunan 2009-2014.

meningkatkan dan mengembangkan kualitas SDM Bangsa Indonesia, sehingga mampu menjalankan tugas-tugas kehidupannya secara mandiri sesuai dengan nilai-nilai yang layak bagi kemanusiaan. Dalam hal ini, implementasi strategi pembangunan sosial merupakan salah satu solusi untuk mengatasi kesenjangan sosial ekonomi serta berbagai kecenderungan primordialisme dan eksklusivisme yang mengancam tatanan hidup bangsa Indonesia. Jika hal ini diabaikan, maka akan mengarah pada terjadinya friksi dan konflik horizontal, sehingga pada gilirannya dapat menimbulkan disintegrasi sosial yang menurunkan harkat dan martabat bangsa.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang dikeluarkan sehari setelah proklamasi, tercantum cita-cita dan tujuan nasional Indonesia. Para pendiri bangsa bertekad untuk mendirikan suatu negara yang “merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur,” dengan “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Dalam kaitan ini, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam Pidato Kenegaraan di hadapan Sidang Paripurna DPR, 16 Agustus 2009, menyampaikan, bahwa Esensi dari program lima tahun mendatang adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, penguatan demokrasi, dan penegakan keadilan. Keadilan yang lebih baik itu, ditandai dengan penghormatan terhadap praktik kehidupan yang non diskriminatif, persamaan kesempatan, dan tetap memelihara kesetiakawanan sosial dan perlindungan bagi yang lemah.

Dalam Pidato Kenegaraan tersebut SBY menyampaikan tiga pilar utama dalam menyusun strategi Pembangunannya, yaitu *pilar pertama*, menjaga dan memperkuat kemandirian, karena kemandirian adalah dasar dari kekuatan, ketahanan, dan kemampuan untuk terus maju sebagai bangsa. Indonesia akan menjadi bangsa yang tidak didikte, baik secara politik, ekonomi, maupun militer oleh negara manapun. *Pilar kedua*, adalah memiliki daya saing yang makin tinggi. Dalam era globalisasi yang sarat dengan persaingan dan tantangan ini, bangsa yang menang dan unggul adalah bangsa yang produktif dan inovatif, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, cerdas mengambil peluang, serta berani menghadapi perubahan. Dan, *pilar ketiga* adalah mampu membangun dan memiliki peradaban bangsa yang unggul dan mulia. Itulah sebabnya, perlu terus mempertahankan nilai, jati diri dan karakter bangsa yang luhur dan terhormat, meningkatkan semangat dan etos kerja sebagai bangsa yang kuat dan gigih, dan membangun peradaban yang menghadirkan persaudaraan dan kerukunan bangsa, serta memelihara kelestarian alam.

b. Arah Pembangunan Ekonomi

Pada bagian lain pidatonya, berkaitan dengan pembangunan ekonomi, SBY menyampaikan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia ke depan akan memadukan pendekatan sumber daya (*resources*), pengetahuan (*knowledge*), dan budaya (*culture*). Ekonomi Indonesia, harus memiliki kesinambungan. Pertumbuhan ekonomi yang kita pilih dan anut adalah pertumbuhan disertai pemerataan, *growth with equity*, agar benar-benar membawa rasa adil.

Dalam pembangunan ekonomi lima tahun mendatang, pemerintahan SBY menempatkan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai prioritas utama, dengan berlandaskan keunggulan daya saing, pengelolaan sumber daya alam, dan peningkatan sumber daya manusia. Ekonomi Indonesia harus tumbuh semakin tinggi, namun pertumbuhan ekonomi yang diciptakan adalah pertumbuhan yang inklusif, pertumbuhan yang berkeadilan, dan pertumbuhan disertai pemerataan.

Dalam menjalankan kebijakan ekonomi nasional ke depan, Pemerintah akan memantapkan tujuh prioritas kebijakan yang selama ini telah kita jalankan. Ke tujuh kebijakan itu adalah:

1. Menjaga agar sektor riil agar terus bergerak, melalui berbagai kebijakan termasuk insentif fiskal untuk mendorong sektor riil tumbuh lebih cepat.
2. Mencegah terjadinya gelombang PHK seraya terus menurunkan angka pengangguran.
3. Menjaga stabilitas harga, terutama bahan pokok yang dibutuhkan oleh masyarakat.
4. Menjaga dan meningkatkan daya beli masyarakat, dalam bentuk penurunan tarif pajak penghasilan orang pribadi (OP), peningkatan batas penghasilan tidak kena pajak (PTKP), penurunan harga BBM, dan pemberian BLT pada saat terjadi tekanan yang sangat berat terhadap kelompok keluarga miskin.
5. Memberikan perlindungan pada masyarakat miskin atau hampir miskin (*near poor*), karena salah satu fungsi negara adalah memberikan perlindungan dan menyediakan jaring pengaman sosial (*social safety net*) kepada masyarakat lapisan bawah.
6. Menjaga ketahanan pangan dan energi. Harga pangan harus tetap terjangkau dengan jumlah yang cukup.
7. Tetap berupaya mempertahankan pertumbuhan ekonomi nasional pada angka yang relatif tinggi, setidaknya antara 4-4,5 persen.

c. Visi Indonesia: Menjadi Bangsa Unggul

Dalam berbagai kesempatan, SBY selalu menyampaikan keyakinan, bahwa tiga puluh tahun, lima puluh tahun ke depan di abad dua puluh satu

ini, Indonesia akan menjadi negara yang maju, bermartabat dan sejahtera. Indonesia seperti itu akan bisa kita wujudkan manakala kita bisa memperkokoh tiga pilar kehidupan bernegara kita yaitu: Kemandirian, Daya Saing dan Peradaban yang unggul.

Bangsa yang unggul adalah bangsa yang dapat mengatasi keadaan dan memberi kontribusi pada permasalahan umat manusia. Kuncinya adalah inovasi, termasuk dan terutama inovasi teknologi yang harus kita lakukan secara fundamental dan secara terus menerus. Hanya bangsa yang inovatif, adaptif dan produktiflah yang akan mampu menjaga kelangsungan hidupnya, dan berjaya di muka bumi ini. Di sini menonjol peran penelitian, pengembangan dan aplikasi teknologi serta budaya unggul dan juga kewirausahaan.

Bagi SBY, membangun budaya unggul (*culture of excellence*) dan peradaban yang mulia merupakan suatu keniscayaan bagi bangsa Indonesia dengan mengembangkan karakter, semangat, dan keuletan bangsa. Inilah visi Indonesia untuk tahun 2025. Sasaran utama yang dituju di tahun 2025 adalah (1) persatuan dan harmoni sosial yang semakin kokoh, (2) stabilitas nasional kita mesti semakin mantap, (3) menjaga hukum dan ketertiban (*law and order*). (4) menjaga dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, (5) meningkatkan kesejahteraan rakyat, (6) meningkatkan pembangunan Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*good governance*) dan Pemberantasan Korupsi, (7) perlindungan lingkungan hidup, mewujudkan pembangunan yang maju, berkeadilan dan berketahanan namun juga berwawasan lingkungan, dan (8) pembangunan daerah di seluruh wilayah tanah air harus berjalan makin intensif.

IV. Pemenuhan Kesejahteraan Masyarakat sebagai Prinsip Dasar

Target-target pembangunan tersebut hanya mungkin tercapai apa bila pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial dalam dilaksanakan secara sinergis dan berkesinambungan. Dalam pembangunan sosial, prinsip dasarnya adalah bahwa perwujudan keadilan sosial perlu diberi prioritas utama dalam usaha pembangunan masyarakat Prinsip ini mengandung makna, bahwa kemanusiaan sebuah masyarakat dapat diukur dari perhatiannya kepada anggota masyarakatnya yang paling miskin, paling lemah, dan paling menderita. Dalam kaitan ini, terdapat tiga hal yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu (1) kesetiakawanan sosial, (2) kesenjangan sosial, ketimpangan sosial, (3) kemiskinan berkaitan dengan struktur-struktur ketergantungan. Dalam kaitan ini, implikasinya adalah perlunya jaminan tentang:

1. Persamaan dalam menikmati hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya; negara dapat melakukan batasan-batasan terhadap pelaksanaan hak ini melalui pengaturan dalam undang-undang sejauh tidak bertentangan dengan hakekatnya dan semata-

- mata demi tujuan memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis;
2. Mengakui hak untuk bekerja, mendapatkan nafkah yang layak dari pekerjaan itu yang melakukan pekerjaan yang secara bebas dipilih, melakukan perlindungan terhadapnya;
  3. Negara menyelenggarakan dan menjamin hak setiap orang atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial; dan
  4. Memberikan jaminan kepada setiap orang atas standar kehidupan yang layak, bebas dari kelaparan, dan menikmati standar hidup yang memadai yang dapat dicapai untuk kesehatan jasmani dan rohani.

Jaminan terhadap pelaksanaan terhadap prinsip dasar tersebut, perlu dioperasionalkan dalam konstitusi yang memberikan jaminan terhadap (a) pemenuhan hak atas pekerjaan; (b) pemenuhan hak atas pangan; (c) pemenuhan hak atas kesehatan; (d) hak atas kepemilikan; dan (e) pemenuhan hak atas pendidikan. Arti penting pemenuhan hak-hak tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Arti Penting Pemenuhan Hak atas Pekerjaan

Pekerjaan merupakan hak dasar manusia yang keberadaannya tidak terpisahkan dari kehidupan manusia. Tanpa memiliki pekerjaan, seseorang mustahil dapat memenuhi kebutuhan dasarnya, apalagi untuk memenuhi kebutuhan hidup lainnya. Oleh karena itu, maka jaminan akan terpenuhinya hak-hak tersebut menjadi kewajiban yang harus diwujudkan oleh negara.

Secara sistematis fungsi penting pekerjaan bagi kehidupan seseorang, dapat dibagi atas dua bagian, yaitu *pertama*, fungsi untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian, baik untuk dirinya sendiri maupun keluarganya. Fungsi ini terkait dengan tingkat upah yang diterima oleh seorang pekerja. Itu berarti, terpenuhinya hak atas pekerjaan seseorang secara tidak langsung memberi jaminan kesejahteraan kehidupan bagi orang yang bersangkutan. Dengan terpenuhinya hak atas pekerjaan yang layak, maka akan ada jaminan, bahwa seseorang memiliki tingkat pendapatan yang layak sebagai balas jasa dari pekerjaan yang dimilikinya itu.

Kedua, fungsi status, yaitu seseorang yang memiliki pekerjaan akan mempunyai status sosial yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan seseorang yang tidak atau belum memiliki pekerjaan. Orang menganggap pekerjaan begitu penting, sehingga untuk mendapatkannya orang rela berbuat apa saja.

b. Pemenuhan Hak atas Pangan

Hak atas pangan dapat ditafsirkan sebagai *right not to be hungry*, yaitu hak bagi setiap orang atau sekelompok orang dalam suatu masyarakat, wilayah atau suatu negara untuk mendapatkan kecukupan makanan yang dibutuhkan bagi keperluan menjalankan aktivitas hidupnya seperti bekerja dalam batas-batas yang masih memenuhi ukuran kesehatan. Kondisi dimana hak atas pangan tidak terpenuhi dalam wilayah tersebut tidak tersedia jumlah makanan yang dapat mencukupi kebutuhan seluruh masyarakat setempat. Hal ini disebabkan karena ketersediaan pangan tidak juga mencerminkan adanya kepastian bahwa setiap individu dalam masyarakat memiliki kemampuan atau kontrol terhadap pangan untuk kepentingannya. Oleh karena itu di samping ketersediaan pangan, faktor kepemilikan atau *entitlement* juga merupakan kunci bagi seseorang atau sekelompok orang dalam memiliki akses terhadap pangan.

c. Pemenuhan Hak atas Kesehatan

Kesehatan adalah suatu kondisi sehat fisik, mental, dan sosial seseorang, atau masyarakat dikatakan sehat bukan hanya tidak ada penyakit atau kelemahan pada dirinya, tetapi dikatakan sehat apabila terjalin hubungan yang sehat antara seseorang dengan lingkungan fisik dan lingkungan sosialnya. Pada dataran ini kesehatan mempunyai makna atau arti penting sebagai salah satu hak dasar manusia. Tanpa kesehatan seseorang akan kesulitan untuk mencapai kualitas hidup yang dicita-citakan.

Di lain pihak, adanya jaminan hak atas kesehatan tersebut juga melekat kebebasan untuk memilih dan memutuskan sendiri kualitas hidup yang diinginkan. Dalam pandangan ini kesehatan mempunyai makna dan bernilai ekonomi. Artinya, apabila seseorang dalam kondisi sakit, maka kesempatan untuk melakukan aktivitas produktif menjadi terhambat, yang pada akhirnya kesempatan meningkatkan kesejahteraan juga terganggu.

Masyarakat menghadapi masalah dalam hal kesehatan, yaitu tidak meratanya akses masyarakat pada pelayanan kesehatan untuk mengatasi faktor kesakitan. Ini terjadi selain karena faktor ketidakmampuan masyarakat miskin untuk mengakses pelayanan tersebut, juga disebabkan karena faktor pelayanan kesehatan yang sudah menjadi komoditas ekonomi, sehingga lebih mengedepankan prinsip *those who use them most, pay the highest total price*. Kondisi ini semakin menjauhkan akses si miskin terhadap pelayanan kesehatan.

Ketidakmampuan masyarakat miskin terhadap pelayanan kesehatan lebih merupakan masalah yang diciptakan, baik oleh negara atau pemilik kapital, dalam bentuk pengelolaan pelayanan kesehatan yang memang didisain diskriminatif, yang hanya menguntungkan kelompok kaya dan merugikan kelompok miskin. Dalam kaitan ini, kelembagaan

merupakan faktor penyebab mengapa akses masyarakat miskin terhadap pelayanan kesehatan menjadi rendah walaupun dapat dikatakan tidak ada.

Oleh karena itu, implikasi kebijaksanaan yang dibutuhkan agar terjadi pemerataan akses terhadap pelayanan kesehatan adalah perlunya pemikiran redistribusi sumber-sumber ekonomi dan adanya sistem pengelolaan yang lebih adil. Dalam konteks ini, redistribusi tersebut tidak hanya ditujukan pada kelompok yang tidak mampu saja, tetapi juga dilakukan pada lembaga-lembaga yang terkait dengan pelayanan kesehatan. Tujuannya agar pusat-pusat pelayanan kesehatan yang berada di lingkungan kelompok miskin dapat memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif.

d. Pemenuhan Hak atas Kepemilikan

Kemungkinan untuk mempunyai harta kepemilikan, merupakan suatu dasar bagi setiap orang untuk menunjukkan kualitas dari kehidupannya. Meski tidak berlaku bagi semua orang, kepemilikan komoditas ekonomi yang semakin besar akan memperbaiki kualitas hidupnya dengan semakin banyak kebutuhan hidup yang dapat tercukupi. Selain itu dalam kepemilikan juga secara otomatis melekat kebebasan untuk memutuskan sendiri hak-hak ekonomi atas kepemilikan tersebut.

Fungsi dasar atas kepemilikan adalah *pertama*, meningkatkan kesejahteraan, keamanan, kebebasan, dan kemandirian. Fungsi ini melekat pada kepemilikan atas suatu komoditas ekonomi karena komoditas tersebut akan membentuk suatu kekayaan perekonomian dan menghasilkan pendapatan bagi pemiliknya. Dengan demikian, maka pada saat yang sama kepemilikan akan meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan kemandirian ekonomi pemiliknya.

Kedua, sebagai dorongan untuk mempertahankan nilai dan meningkatkan efisiensi atas sumber-sumber ekonomi. Oleh karena itu, dengan adanya kepentingan pemilik harta untuk mempertahankan dan meningkatkan nilai harta bendanya, maka kondisi tersebut bisa mendorong pemilik harta tersebut memperlakukan harta bendanya sendiri secara berhati-hati. Pilihan-pilihan perlakuan atas harta benda yang dimiliki, akan seoptimal mungkin diupayakan untuk memperoleh pendapatan. Dengan demikian maka efisiensi ekonomi akan tercapai karena didukung oleh keputusan-keputusan agregat dalam mempertahankan dan meningkatkan nilai harta benda tadi.

Ketiga, adalah fungsi pengaruh, yaitu dengan melekatnya kebebasan dalam kepemilikan harta tersebut, maka secara otomatis melekat pula kekuatan untuk mempengaruhi tatanan dalam masyarakat. Ironisnya, seiring dengan semakin kompleksnya motif-motif yang muncul dalam sebuah tatanan sosial masyarakat, fungsi pengaruh dari kepemilikan ini menjadi semakin luas bidang pengaruhnya hingga ke berbagai aspek kehidupan masyarakat seperti politik, penyelenggaraan negara, budaya, kesehatan, pendidikan dan lain-lain. Pada gilirannya

seluruh tatanan formal ekonomi yang terbentuk berada dalam pengaruh dan dominasi individu-individu yang memiliki kapital.

e. Arti Penting Pemenuhan Hak atas Pendidikan

Pendidikan yang berkualitas hendaknya diarahkan pada perkembangan sepenuhnya atas kepribadian dan martabat manusia. Pendidikan akan memperkuat penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan yang hakiki, yang memungkinkan setiap orang untuk berpartisipasi efektif dalam masyarakat yang bebas, yang akan mampu meningkatkan pengertian, toleransi, dan persahabatan di antara warga negara.

Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia bebas untuk semua orang karena merupakan hak dasar manusia yang keberadaannya tidak terpisahkan dari kehidupan manusia. Setiap orang (semua lapisan masyarakat) berhak mendapatkan paling tidak pendidikan dasar yang akan membantu mereka keluar dari ketidakmampuan membaca dan menulis. Jika dimungkinkan, pendidikan (bukan pengajaran) dimulai dengan sistem pendidikan tentang kebahasaan: didukung oleh beragam pendidikan non-formal yang tidak harus dilakukan di kelas, dan terus diupayakan untuk mencapai tingkat pembelajaran yang lebih tinggi. Dengan modal inilah diharapkan masing-masing individu mampu mengembangkan dirinya.

Pendidikan dasar ini diharapkan dapat membantu pembentukan motivasi untuk pembelajaran seumur hidup. Setiap orang akan dengan sadar berusaha memperbaiki kualitas pendidikan. Jika hal ini terjadi, setiap orang akan selain memperoleh pengetahuan yang bermanfaat, mereka juga akan memiliki kemampuan berpikir, keterampilan, dan nilai etika dan sosial yang dibutuhkan untuk mengembangkan kemampuan semaksimal mungkin guna terpenuhinya hak-hak yang lain.

Pendidikan lanjutan dalam bentuk-bentuk yang berbeda, termasuk pendidikan menengah teknis dan kejuruan harus tersedia secara umum dan mudah didapat untuk semua orang dan sarana yang sesuai, dapat diikuti semua orang dan sarana yang sesuai, dan khususnya dengan pengenalan yang lebih maju tentang pendidikan yang bebas.

Pengembangan kebijakan pendidikan dengan tidak melepaskan diri dari dunia usaha akan lebih mengangkat pendidikan kejuruan. Pendidikan kejuruan merupakan unsur penting dalam penciptaan lapangan pekerjaan dan pemecahan akan masalah pengangguran. Teknologi yang terus berkembang akan meninggalkan mereka yang tidak dapat menyesuaikan diri dengan cepat. Oleh karena itu, pengembangan pendidikan tidak akan melepaskan diri dari perkembangan teknologi.

V. Penutup

A. Kesimpulan

Mutu suatu negara amat tergantung pada kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan rakyat tersebut dengan baik. Dengan demikian, negara dibentuk untuk menyelenggarakan hidup yang baik bagi semua warganya. Tujuan negara yang demikian itu, juga merupakan tujuan negara Indonesia, yaitu demi kepentingan seluruh rakyat, untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan umum seperti yang ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945. Tujuan negara Indonesia tersebut terdiri atas tiga pokok, yaitu (1) melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (3) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Peningkatan pemenuhan kebutuhan rakyat, sesuai prinsip demokrasi adalah melalui perluasan aksesibilitas. Perluasan aksesibilitas ini memerlukan peran pemerintah sesuai dengan prinsip Negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya. Negara kesejahteraan merupakan bagian dari sebuah masyarakat modern yang sejalan dengan ekonomi pasar kapitalis dan struktur politik demokratis. Jika dilihat dari besarnya anggaran negara untuk jaminan sosial, sistem ini dapat diurutkan ke dalam empat model, yakni pertama, model universal yang menempatkan pemerintah sebagai penyedia jaminan sosial bagi semua warga negara secara melembaga dan merata, yang anggarannya untuk program sosial mencapai lebih dari 60% dari total belanja negara. Kedua, model institusional, yaitu jaminan sosial yang dilaksanakan secara melembaga dan luas yang kontribusi berbagai skim jaminan sosial berasal dari tiga pihak (*payroll contributions*), yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh). Ketiga, model residual yang ditandai oleh pemberian jaminan sosial dari pemerintah lebih diutamakan kepada kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat dan penganggur. Keempat, model minimal, di sini anggaran negara untuk program sosial sangat kecil, di bawah 10 persen dari total pengeluaran negara. Jaminan sosial dari pemerintah diberikan secara sporadis, temporer dan minimal yang umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri dan swasta yang mampu membayar iuran.

B. Rekomendasi

DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat perlu meningkatkan kapasitas dan keabilitasnya dalam menentukan ciri strategi pembangunan yang dapat memberikan jaminan untuk membantu

kelompok miskin menanggulangi kemiskinan mereka. DPR perlu mengawasi pemerintah secara langsung dan mengarahkannya agar kebijakannya tertuju pada sektor-sektor yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan pendidikan, misalnya, dapat diarahkan untuk membantu anak-anak miskin mendapatkan pendidikan yang memadai. Begitu pula di bidang kesehatan. Dengan memperkuat kualitas sumberdaya manusia kelompok miskin, akan membantu orang miskin untuk melepaskan diri dari belitan kemiskinan yang tak berujung pangkal.

KEPUSTAKAAN

- Azam, J-P., and others, **The Impact of Macroeconomic Policies on the Rural Poor**. UNDP Policy Discussion Paper. UNDP, New York, 1989.
- Fatimah, Dati (dkk), **Nestapa Pembangunan Sosial: Studi Atas Dampak Beban Utang terhadap Pembangunan Pendidikan dan Kesehatan**, Yayasan Litera, Yogyakarta, 2001
- George, Vic, Paul Wilding, **Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat**, Jakarta Rajawali Pers, 1990.
- Iskandar, Jusman, **Strategi Dasar Membangun Kekuatan Masyarakat**, Koperasi Mahasiswa STKS, Bandung 1994.
- Korten, David C., **People Centered Development: Reflection on Development Theory and Method**, Manila 1993 (paper).
- Karen K. Kirst-Ashman dan Grafton H. Hull, Jr., **Understanding Generalist Practice**, Nelson-Hall Publisher, Chicago, 1993.
- Robb, Caroline M., **Can the Poor Influence Policy ?**, World Bank, Washington D.C 2002
- Sinduhunata, **Segelas Beras untuk Berdua**, Jakarta, Kompas, Jakarta, 2006
- Suharto, Edi, **Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial**, Alfabeta, Bandung, 2005
- , **Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat**, Aditama, Bandung, 2005
- Todaro, MP., **Economic Development in the Third World**, (4th ed.), Longman Group, Limited, 1989

Komitmen Masyarakat terhadap Pendidikan

Yulia Indahri

A. Pendahuluan

Tidak ada seorang pun yang dapat membantah pendapat yang menyatakan bahwa pendidikan itu penting. Pendidikan merupakan alat yang amat penting bagi semua orang untuk meningkatkan mutu kehidupan. Pendidikan sebenarnya merupakan tanggung jawab bersama antara orang tua, masyarakat, dan pemerintah. Oleh karena itu, pendidikan tidak boleh hanya dibebankan kepada salah satu dari ketiga unsur di atas. Ketiga unsur di atas menanggung tanggung jawabnya sesuai dengan tugas dan kemampuannya dalam mewujudkan negara yang madani.

Di negara maju, peran ketiga unsur secara bersamaan telah terwujud dengan akrab, di mana partisipasi masyarakat dalam pendidikan sudah tidak diragukan lagi. Hal yang paling mendasar dari partisipasi tersebut adalah kesanggupan dan konsistensi dalam membayar pajak yang tinggi yang ditentukan oleh pemerintah, baik negara bagian (*state government*) maupun oleh pemerintah pusat (*federal government*). Pajak ini kemudian diantaranya didistribusikan kepada sektor pendidikan yang penyelenggaraannya dapat dikontrol langsung oleh masyarakat.

UUD 1945 hasil amandemen MPR menyatakan dengan tegas bahwa pemerintah harus memberikan anggaran pendidikan minimal 20 persen dari APBN dan APBD, di luar anggaran untuk gaji. Guna memaksimalkan pemanfaatan anggaran pendidikan tersebut, tidak hanya kemampuan negara yang menjadi hal mendasar, tetapi juga tinggi rendahnya komitmen semua pihak terhadap pendidikan.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah meletakkan kewenangan seluruh urusan pemerintahan di bidang pendidikan dan kebudayaan yang selama ini berada pada pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (kabupaten/kota). Kewenangan yang tersisa pada pemerintahan pusat dan provinsi hanya sebatas besarnya saja. Pergeseran struktur kewenangan sistem administrasi pendidikan merupakan momentum yang tepat untuk melakukan reformasi sistem pengelolaan pendidikan di sekolah.

Otonomi daerah dilakukan untuk meningkatkan pemerataan kesejahteraan rakyat, keadilan, demokrasi, dan penghormatan terhadap nilai-nilai budaya lokal serta menggali potensi, partisipasi masyarakat serta keanekaragaman daerah. Otonomi daerah yang di

dalamnya tercakup otonomi pendidikan bukan berarti memindahkan masalah dari pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, pemerintah kabupaten/kota perlu memilih secara hati-hati berbagai strategi pembangunan pendidikan yang selama ini dilakukan agar kekeliruan kolektif masa lalu tidak terulang oleh pemerintah kabupaten/kota masa yang akan datang. Dengan demikian hanya strategi pembangunan pendidikan yang menunjukkan pengaruh positif yang perlu dilanjutkan, sedangkan yang tidak banyak memberi manfaat bagi kemajuan pendidikan harus segera ditinggalkan.

Harapan pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan otonomi pendidikan adalah terwujudnya demokrasi pendidikan, artinya pendidikan dilaksanakan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Kebijakan-kebijakan ke arah itu sebenarnya sudah dipersiapkan baik melalui sarana dan prasarana, maupun dari perangkat hukumnya. Adanya Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1992 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Sistem Pendidikan sebenarnya telah mendorong terlaksananya otonomi pendidikan saat ini. Oleh karena itu otonomi pendidikan sebenarnya bukan merupakan jargon baru.

Ada pendapat yang menyatakan bahwa tidak semua pihak memiliki komitmen yang sama untuk memajukan pendidikan. Bahkan di era otonomi daerah, terjadi pengelompokan komitmen dan alokasi dana untuk pendidikan. Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia dikelompokkan ke dalam empat kategori. *Pertama*, daerah kabupaten/kota yang komitmennya terhadap pendidikan amat tinggi dan sumber dananya juga tinggi. Termasuk kategori ini adalah Kabupaten Kutai, Provinsi Kalimantan Timur. *Kedua*, daerah kabupaten/kota yang komitmennya terhadap pendidikan tinggi, tetapi sumber dananya rendah. Kabupaten Gunung Kidul termasuk kategori ini. *Ketiga*, daerah yang komitmennya terhadap pendidikan rendah, meski sumber dana di daerahnya lumayan tinggi. Sumber dana yang besar di daerahnya lebih banyak dialokasikan pada hal-hal yang tidak terkait dengan bidang pendidikan. *Keempat*, daerah yang komitmen dan sumber dananya sama-sama rendah. Untuk yang ketiga dan keempat ini, mudah-mudahan hanya ada dalam teori. Semua daerah kabupaten/kota perlu mengadakan penilaian diri di manakah posisi daerahnya masing-masing.

B. Model Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Pendidikan

Partisipasi adalah suatu pernyataan yang menunjuk kepada adanya keikutsertaan secara nyata dalam suatu kegiatan. Partisipasi masyarakat dalam kebijakan pendidikan adalah

keikutsertaan masyarakat dalam memberikan gagasan, kritik membangun, dukungan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan.

Dalam sistem pemerintahan yang *top down* partisipasi masyarakat dalam kebijakan-kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan tidak begitu dipermasalahkan; tetapi pada sistem pemerintahan yang *bottow up*, tingginya partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan, dapat dijadikan sebagai indikasi sukses tidaknya kebijakan.

Muhadjir (1982) menggolongkan partisipasi masyarakat ke dalam tipologinya, ialah partisipasi kuantitatif dan partisipasi kualitatif. Partisipasi kuantitatif menunjuk kepada frekuensi keikutsertaan terhadap implementasi kebijakan, sementara partisipasi kualitatif menunjuk kepada tingkat dan derajatnya.

Koentjoroningrat (1982) menggolongkan partisipasi masyarakat berdasarkan posisi individu dalam kelompoknya. *Pertama*, partisipasi masyarakat dalam aktivitas bersama dalam proyek khusus; *kedua*, partisipasi anggota masyarakat sebagai individu dalam aktivitas bersama pembangunan.

Thoha (1994) menggolongkan partisipasi masyarakat ke dalam tiga golongan, yaitu, *pertama*, partisipasi mandiri yang merupakan usaha berpartisipasi yang dilakukan secara mandiri oleh pelakunya, *kedua*, partisipasi mobilisasi, dan *ketiga*, partisipasi seremoni.

Partisipasi masyarakat juga dapat dilihat dari cakupannya, yaitu partisipasi secara sempit, partisipasi secara luas dan partisipasi yang merupakan lawan dari kegiatan politik (Kompas, 10 Desember 1983). Secara luas, partisipasi dapat diartikan sebagai demokratisasi politik: masyarakat yang menentukan tujuan, strategi dan perwakilannya dalam pelaksanaan kebijakan atau pembangunan. Secara sempit, partisipasi dapat diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan proses perubahan dan pengembangan masyarakat sesuai dengan arti pembangunan sendiri.

Partisipasi masyarakat dalam pendidikan nasional sangat penting. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam pendidikan nasional harus terus dijaga bahkan ditingkatkan frekuensi (jumlah) dan bobotnya (kualitas). Untuk mengetahui bagaimana gambaran partisipasi masyarakat dalam pendidikan seiring pelaksanaan otonomi pendidikan dipandang perlu untuk melihat alasan diperlukannya partisipasi masyarakat.

Di negara yang menjunjung tinggi demokrasi, diyakini bahwa pemerintahan dibuat dari, oleh, dan untuk rakyat. Kebijakan negara, termasuk kebijakan pendidikan, sebagai bagian dari perangkat untuk menjalankan pemerintahan negara, juga berasal dari, oleh, dan untuk rakyat. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam kebijakan pendidikan bukanlah jargon baru lagi. Ia adalah satu keniscayaan.

Selain alasan demokrasi, kebijakan pendidikan tersebut secara kongkrit dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh rakyat di bidang pendidikan. Rakyat lebih mengetahui masalah mereka sendiri, dan bahkan juga banyak mengetahui bagaimana cara memecahkannya. Maka, keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, justru memperkuat pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana formal.

Pembangunan yang dilakukan oleh negara termasuk salah satu wujud dari implementasi kebijakan yang diformulasikan. Pembangunan tidak hanya masalah fisik dan mental, melainkan juga sekaligus pembangunan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat, dengan demikian termasuk bagian atau objek dari pembangunan itu sendiri.

Masyarakat juga dipandang sebagai modal dasar pembangunan, yang jika digalakkan akan besar sumbangannya terhadap pembangunan. Keterlibatan mereka dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan negara, termasuk kebijakan pendidikannya, adalah manifestasi dari pemanfaatan dan pendayagunaan modal dasar pembangunan.

Keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan, tidak saja sekadar dipandang sebagai loyalitas rakyat atas pemerintahnya, melainkan yang juga tak kalah penting adalah bahwa kebijakan tersebut hendaknya dianggap oleh masyarakat sebagai miliknya. Dengan adanya perasaan memiliki terhadap kebijakan-kebijakan, masyarakat akan semakin banyak sumbangannya dalam pelaksanaan-pelaksanaan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikannya.

Dari konsep di atas dapat dinyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pendidikan adalah pendidikan yang dikelola oleh masyarakat dengan memanfaatkan fasilitas yang ada di masyarakat dan menekankan pentingnya partisipasi masyarakat pada setiap kegiatan belajar serta bertujuan untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Konsep dan praktek tersebut adalah untuk mewujudkan masyarakat yang cerdas, terampil, mandiri dan memiliki daya saing dengan melakukan program belajar yang sesuai kebutuhan masyarakat. Dengan demikian tenaga pendidikan (pihak-pihak terkait) harus melakukan akuntabilitas (pertanggungjawaban) kepada masyarakat. Sagala (2004) berpendapat bahwa akuntabilitas dapat mengembangkan persatuan bangsa serta menjawab kebutuhan akan pendidikan bagi masyarakat. Pengembangan akuntabilitas terhadap masyarakat akan menumbuhkan inovasi dan otonomi dan menjadikan pendidikan berbasis pada masyarakat.

C. Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah sebagai Wadah Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Pendidikan

Guna memperbaiki model manajemen sekolah, pemerintah mengeluarkan kebijakan agar sekolah menerapkan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Menurut Irawan (2004) MBS adalah model manajemen yang memberikan keleluasaan/kewenangan kepada sekolah untuk mengelola sekolahnya sendiri dengan meningkatkan keterlibatan warga sekolah dan masyarakat dalam upaya perbaikan kinerja sekolah dengan tetap memperhatikan standar pendidikan nasional.

Mukhlisah (2002) berpendapat bahwa pendidikan kita selama ini memandang sekolah sebagai tempat untuk menyerahkan anak didik sepenuhnya. Sekolah dianggap sebagai tempat segala ilmu pengetahuan dan diajarkan kepada anak didik. Cara pandang ini sangat keliru mengingat sistem pendidikan juga harus dikembangkan di keluarga. Sekolah hanyalah sebagai instrumen untuk memperluas cakupan dan memperdalam intensitas penanaman cita-cita sosial budaya yang tidak mungkin lagi dikembangkan melalui mekanisme keluarga.

Untuk mengoptimalkan peran masyarakat dalam peningkatan mutu pendidikan perlu dikembangkan model pendidikan berbasis masyarakat, di mana proses pendidikan tidak terlepas dari masyarakat dan menjadikan masyarakat sebagai basis keseluruhan kegiatan pendidikan. Semua potensi yang ada di masyarakat apabila dapat diberdayakan secara sistemik, sinergik dan simbiotik, melalui proses yang konseptual, dapat dijadikan sebagai upaya yang strategis dalam meningkatkan mutu pendidikan nasional.

Menurut Darwin rahardjo dalam Surya, M., 2002 masyarakat modern mempunyai tiga sektor yang saling berinteraksi yaitu sektor pemerintah, dunia usaha dan sektor sukarela (LSM). Ketiga sektor masyarakat tersebut harus mempunyai posisi tawar menawan dan kemandirian sehingga menghasilkan kerjasama yang sinergik dan simbiotik dalam mencapai tujuan bersama. Hal tersebut dapat dijadikan kerangka berfikir dalam upaya memberdayakan masyarakat dalam satu gugus sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan.

Berdasarkan Pasal 3 PP No. 39 Tahun 1992 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pendidikan di era otonomi pendidikan maupun sebelum pelaksanaan otonomi pendidikan, partisipasi masyarakat dapat dilaksanakan dalam berbagai bentuk seperti:

- 1) Pendirian dan penyelenggaraan pendidikan;
- 2) Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga kependidikan;
- 3) Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga ahli;

- 4) Pengadaan dan/atau penyelenggaraan program pendidikan yang belum dilaksanakan pemerintah menunjang pendidikan nasional;
- 5) Pengadaan dana dan pemberian bantuan lainnya;
- 6) Pengadaan dan pemberian bantuan sarana belajar (bangunan, buku);
- 7) Pemberian kesempatan untuk magang;
- 8) Pemberian pemikiran dan pertimbangan;
- 9) Pemberian bantuan manajemen; dan
- 10) Pemberian bantuan dalam bentuk kerja sama.

Dari sini dapat diketahui bahwa bentuk partisipasi masyarakat dalam pendidikan nasional itu sangat luas. Artinya memberikan kesempatan pada setiap warga negara untuk berbuat bagi pendidikan nasional, baik dalam bentuk perorangan, kelompok, maupun badan usaha. Harapan besar akan terjadinya peningkatan partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan di era otonomi pendidikan menjadi tuntutan dan kebutuhan yang mesti dipikirkan oleh semua pihak yang terkait dengan pendidikan (*stakeholders*). Karena dengan partisipasi masyarakat secara maksimal pendidikan bisa mempunyai makna dan berkualitas.

Shaefer, yang dikutip Sumarno (1995) mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan dapat bertingkat-tingkat, mulai dari yang peranannya sederhana yaitu: sekadar memanfaatkan layanan; memberikan sumbangan; hadir dalam pertemuan-pertemuan yang diadakan sekolah; memberikan konsultasi; keterlibatan dalam penyampaian layanan; keterlibatan dalam implementasi; sampai dengan partisipasi dalam seluruh tahapan pembuatan keputusan, mulai dari identifikasi masalah, studi kelayakan, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

Pada tahun 2002, Departemen Pendidikan Nasional berpendapat bahwa pemberdayaan sistem pendidikan di masyarakat dapat dilaksanakan melalui beberapa agenda, yaitu:

- 1) Memobilisasi sumber daya setempat maupun dari luar dalam rangka meningkatkan peran masyarakat untuk ambil bagian lebih besar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi penyelenggaraan pendidikan;
- 2) Meningkatkan rasa kepemilikan masyarakat terhadap sekolah dengan cara ikut bertanggung jawab atas pelaksanaannya lewat kemitraan, toleransi, dan kesediaan menerima keragaman;
- 3) Mendukung masyarakat, khususnya orang tua peserta didik, untuk mengambil peran yang jelas dalam pelaksanaan pendidikan dalam rangka desentralisasi; dan

- 4) Mendorong peran masyarakat dalam mengembangkan inovasi kelembagaan untuk mempertegas peran sekolah, meningkatkan mutu, relevansi, dan efisiensi manajemen pendidikan sekolah, serta membuka kesempatan yang lebih besar untuk bersekolah dalam rangka pelaksanaan program wajib belajar.

Seluruh agenda tersebut bertujuan "mengembalikan" sekolah kepada pemilik atau *stakeholder* asli, yaitu masyarakat.

Secara kelembagaan, bentuk perwujudan komitmen dan partisipasi masyarakat dalam upaya memajukan pendidikan adalah melalui Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Keputusan Mendiknas Nomor 044/U/2002 tanggal 2 April 2003 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah telah dimasukkan ke dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dengan demikian, ketentuan tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah menjadi amat kuat, dan tidak ada alasan lagi bagi pemerintah daerah untuk tidak mengakui adanya Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, meskipun ketentuan itu tetap memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah.

Dalam Pasal 56 ayat (1) dinyatakan dengan jelas bahwa Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah merupakan badan yang mewadahi partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan dan peningkatan mutu pelayanan pendidikan. Dijelaskan lebih lanjut tentang peran Dewan Pendidikan terhadap peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan, dan dukungan berupa tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan. Di samping itu, dijelaskan bahwa Dewan Pendidikan dibentuk di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, meskipun status badan-badan itu tidak memiliki hubungan secara hierarkis antara satu dengan yang lain (Pasal 56 ayat (2)).

Dewan Pendidikan bersifat mandiri dan keanggotaannya meliputi berbagai unsur masyarakat, seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) bidang pendidikan, tokoh dan anggota masyarakat, pakar pendidikan, dunia usaha/industri/asosiasi profesi, serta dapat ditambah unsur birokrasi/legislatif. Badan ini diharapkan mampu berperan sebagai pemberi pertimbangan, pendukung, pengontrol, serta mediator antara eksekutif dan legislatif dengan masyarakat menyangkut penyelenggaraan pendidikan di daerah otonom kabupaten/kota. Pembentukan badan ini untuk pertama kali dilakukan dengan keputusan bupati atau wali kota, dan selanjutnya diatur dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART). Dewan Pendidikan juga bisa dibentuk pada tingkat provinsi.

Komite Sekolah merupakan badan yang pada dasarnya memiliki tujuan, sifat, dan peran seperti Dewan Pendidikan, tetapi dibentuk pada tingkat satuan pendidikan, khususnya sekolah. Keanggotaannya meliputi unsur-unsur dewan guru, yayasan atau lembaga

penyelenggara sekolah yang bersangkutan pada kasus sekolah swasta, dan masyarakat. Unsur-unsur masyarakat mencakup wakil orangtua murid, tokoh dan anggota masyarakat setempat, wakil pemerintah setempat, dunia usaha/industri, pakar pendidikan dan wakil organisasi profesi pendidikan, serta wakil siswa untuk jenjang SLTP-SLTA dan wakil alumni. Badan ini bisa dikatakan merupakan perluasan atau peningkatan fungsi dan struktur Persatuan Orang Tua Murid dan Guru (POMG) yang ada dalam sistem pendidikan sekolah di Tanah Air pada dasawarsa 1950-an sampai awal dasawarsa 1970-an serta Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan (BP3) sebagai pengganti POMG yang ada sejak dasawarsa 1970-an hingga munculnya Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan sebagaimana dicanangkan dalam Surat Keputusan Mendiknas No 044/U/2002 tanggal 2 April 2002.

Suryadi (2003) berpendapat bahwa dikembalikannya sekolah ke masyarakat didasarkan pada asumsi, bahwa cara paling efektif dalam rangka meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan sekolah adalah demokratisasi, partisipasi, dan akuntabilitas pendidikan. Demokratisasi menuntut pengalihan tanggung jawab atas perencanaan, pengelolaan, penggalan, dan pengalokasian sumber daya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan satuan-satuan pelaksana pendidikan di lapangan, khususnya sekolah.

Pada tingkat sekolah sendiri, upaya peningkatan mutu dan relevansi pendidikan menuntut partisipasi yang lebih besar dari kepala sekolah, guru, orangtua siswa dan badan atau kelompok lain yang mewakili berbagai aspirasi yang ada di komunitas setempat dalam proses pembuatan aneka kebijakan dan keputusan menyangkut berbagai aspek penyelenggaraan pendidikan. Keputusan itu perlu dibuat secara kolektif-partisipatorik dalam kerangka hubungan kemitraan. Akhirnya, prinsip akuntabilitas publik menuntut kepala sekolah, guru, dan wakil masyarakat sebagai pelaku utama penyelenggaraan pendidikan sekolah bertanggung jawab kepada komunitas setempat maupun masyarakat yang lebih luas sebagai *stakeholder* utama pendidikan dan bukan kepada pemerintah pusat atau perwailannya di daerah.

Menurut Abu-Duhou (2002), pengalihan kewenangan dan tanggung jawab atau desentralisasi itu dapat dilakukan dalam bentuk dekonsentrasi, delegasi, devolusi, atau privatisasi. Dalam dekonsentrasi, pemerintah pusat sekadar mengalihkan tanggung jawab manajemen atau pengelolaan kepada satuan pelaksana yang lebih rendah, yaitu pemerintah daerah atau sekolah, dengan tetap menerapkan sistem pengawasan secara ketat dan melekat. Dalam delegasi pemerintah pusat bisa memberikan wewenang dan tanggung jawab luas kepada satuan pelaksana di bawah, tetapi kewenangan itu sewaktu-waktu dapat ditarik kembali secara sepihak.

Dalam devolusi, pemerintah pusat melimpahkan kewenangan yang luas dan permanen menyangkut aspek finansial, administratif, dan pedagogis penyelenggaraan pendidikan sekolah kepada satuan pelaksana di tingkat bawah. Dalam privatisasi pelaksanaan seluruh aspek penyelenggaraan pendidikan sekolah beserta pengawasannya diserahkan kepada perorangan atau perusahaan swasta serta dikelola sebagai kegiatan usaha yang tunduk pada hukum-hukum ekonomi pasar. Keterlibatan masyarakat pada dasarnya merupakan devolusi namun dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pendidikan lebih tepat disebut desentralisasi.

Aspek-aspek penyelenggaraan pendidikan yang didesentralisasikan kepada sekolah lazimnya adalah yang langsung berpengaruh terhadap peningkatan prestasi belajar peserta didik. Caldwell dan Spinks (1992, dalam Abu-Duhou, 2002) menggolongkannya ke dalam dua kategori, yaitu: (1) sumberdaya, dan (2) kegiatan. Kategori sumberdaya mencakup *power* atau kewenangan sekolah dalam membuat berbagai keputusan dan kebijakan menyangkut lima aspek penyelenggaraan pendidikan:

- a) Pengetahuan, meliputi perumusan tujuan pembelajaran dan pengembangan kurikulum;
- b) Teknologi, meliputi pengembangan sarana pembelajaran,
- c) Material, yaitu pengadaan fasilitas, buku pelajaran, dan alat-alat;
- d) Manusia, khususnya mencakup pengembangan kompetensi dan profesionalitas guru,
- e) Waktu, meliputi pengaturan kalender kegiatan dan alokasi waktunya, dan
- f) Dana, yaitu pengaturan pengalokasian dana.

Kategori kegiatan mencakup kewenangan sekolah dalam mengatur empat kegiatan utama:

- a) Admisi atau penerimaan murid baru,
- b) Asesmen atau penilaian hasil belajar siswa,
- c) Informasi atau pelaporan data-data siswa maupun sekolah kepada orangtua murid dan masyarakat yang lebih luas, serta
- d) Pendanaan khususnya penggalangan dana dari orangtua siswa dan masyarakat.

Karena berbagai keputusan dan kebijakan harus dibuat di tingkat sekolah tempat pendidikan dilaksanakan, maka fungsi kepemimpinan kepala sekolah dipandang amat menentukan. Kepala sekolah mendapat peran dan tanggung jawab baru yang lebih luas untuk meningkatkan kualitas peserta didik atau lulusan dengan dukungan kerja sama dari para guru, orang tua murid dan wakil masyarakat lain khususnya yang duduk dalam Komite Sekolah. Suryadi (2003) berpendapat bahwa tugas pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah memberi fasilitas dan bantuan berupa subsidi dana, aneka bentuk bantuan teknis peningkatan

kompetensi personil sekolah di bidang pembelajaran atau manajemen, penyediaan standar kompetensi minimal, dan sebagainya.

D. Pelaksanaan Tugas Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah

Gerak desentralisasi secara makro di Tanah Air diawali dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah atau yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang tentang Otonomi Daerah. Kendati tentu saja tidak menghilangkan sama sekali tanggung jawab pemerintah pusat dalam penyelenggaraan berbagai pelayanan bagi warga negara, langkah ini ditujukan untuk memberi kewenangan luas dan nyata kepada pemerintah daerah guna mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan melibatkan partisipasi yang lebih besar dari masyarakat yang bersangkutan. Maka berdasarkan Keputusan Mendiknas Nomor 056/U/2001, menyangkut bidang pendidikan pemerintah daerah dinyatakan bertanggung jawab membiayai pendidikan di sekolah dengan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun dari pemberdayaan partisipasi masyarakat dan orangtua peserta didik.

Ada beberapa penyebab mengapa masyarakat enggan atau tidak mau berpartisipasi dalam kebijakan yang digulirkan. Penyebab-penyebab tersebut adalah:

1. Jika kebijakan tersebut bertentangan dengan tata nilai dan tata norma yang dijunjung tinggi oleh masyarakat.
2. Kurang mengikatnya kebijakan tersebut kepada masyarakat. Ada kebijakan yang sangat mengikat kepada masyarakat dan ada yang tidak begitu mengikat kepada masyarakat dan ada yang tidak begitu mengikat. Kebijakan yang sangat mengikat umumnya memberlakukan sanksi yang jelas bahkan bisa menjadi penyebab yang menerima sanksi dianggap mempunyai cacat sosial; sedangkan kebijakan yang tidak demikian mengikat umumnya tidak demikian dipatuhi dan tidak menjadikan penyebab cacat sosial bagi pelanggarnya.
3. Adanya ketidakpastian hukum baik bagi mereka yang berpartisipasi aktif maupun bagi mereka yang tidak berpartisipasi.
4. Jika kebijakan tersebut terlalu ambisius dan ideal, sehingga oleh masyarakat dianggap tidak realistis. Hal demikian bisa menjadikan penyebab masyarakat enggan berpartisipasi, karena mereka tidak yakin bahwa partisipasi mereka akan membawa hasil.

5. Adanya anggota masyarakat yang memang sengaja tidak berpartisipasi disebabkan alasan-alasan untuk mencari untung secara cepat. Padahal, keuntungan tersebut baru didapat, jika ia melanggar ketentuan yang berlaku dalam kebijakan. Anggota masyarakat demikian cenderung tidak mau berpartisipasi dalam kebijakan yang digulirkan.
6. Rumusan kebijakan tidak jelas dan mungkin antara rumusan satunya dengan lain kelihatan bertentangan. Ini menyebabkan masyarakat enggan untuk berpartisipasi, lebih-lebih partisipasi aktif yang dilandasi oleh kesadaran yang dalam.

Menurut Sagala (2004), jika berpedoman pada penyebab umum dari keengganan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pendidikan, maka kendala pengimplementasian partisipasi masyarakat dalam pendidikan adalah:

- 1) Sistem perencanaan, pengangguran dan pertanggungjawaban keuangan yang dianut pemerintah masih dari atas ke bawah (top down).
- 2) Kurangnya kepercayaan pemerintah terhadap kemampuan atau kekuatan energi masyarakat.
- 3) Sikap Birokrat yang belum mampu membiasakan diri bertindak sebagai pelayan.
- 4) Karakteristik kebutuhan belajar masyarakat yang sangat beragam, sedangkan sistem perencanaan yang dianut masih turun dari atas dan bersifat standar.
- 5) Sikap masyarakat dan juga pola pikir masyarakat dalam memenuhi kebutuhan masih tertuju pada hal-hal yang bersifat kebutuhan materi/kebendaan.
- 6) Budaya menunggu pada sebagian besar masyarakat kita.
- 7) Tokoh panutan, yaitu tokoh-tokoh masyarakat yang seyogyanya berperan sebagai panutan sering berperilaku seperti birokrat.
- 8) Lembaga sosial masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang pendidikan masih kurang.
- 9) Keterbatasan anggaran, sarana prasarana belajar, dan tenaga kependidikan.
- 10) Egoisme sektoral, yaitu masih ada keraguan di antara prosedur yang berbeda tentang kedudukan masyarakat dalam institusi pendidikan berkaitan dengan pendidikan berbasis masyarakat yang masih menonjolkan karakteristiknya masing-masing.

Jika berdasarkan pada rincian di atas, ada beberapa hal yang dapat dilakukan di bidang pendidikan, diantaranya:

1. Menawarkan hadiah kepada mereka yang mau berpartisipasi. Tentu hadiah demikian, berdasarkan kuantitas dan tingkatan atau derajat partisipasinya.

2. Melakukan persuasi kepada masyarakat, bahwa dengan keikutsertaan masyarakat dalam kebijakan yang dilaksanakan, justru akan menguntungkan masyarakat sendiri, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.
3. Menghimbau masyarakat untuk turut berpartisipasi melalui serangkaian kegiatan.
4. Mengaitkan partisipasi masyarakat dengan layanan birokrasi yang lebih baik.
5. Menggunakan tokoh-tokoh kunci masyarakat yang mempunyai khalayak banyak untuk ikut serta dalam kebijakan, agar masyarakat kebanyakan yang menjadi pengikutnya juga sekaligus ikut serta dalam kebijakan yang diimplementasikan.
6. Mengaitkan keikutsertaan masyarakat dalam implementasi kebijakan dengan kepentingan mereka. Masyarakat memang perlu diyakinkan, bahwa ada banyak kepentingan mereka yang terlayani dengan baik, jika mereka berpartisipasi dalam kebijakan.
7. Menyadarkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi terhadap kebijakan yang telah ditetapkan secara sah. Dan, kebijakan yang sah tersebut, adalah salah satu dari wujud pelaksanaan dan perwujudan aspirasi masyarakat.

Secara umum, langkah melibatkan masyarakat dipandang sebagai titik balik pendekatan dalam pengelolaan pendidikan, dari pendekatan yang semula bersifat sentralistik *top-down* menjadi pendekatan partisipatorik *bottom-up* yang lebih memberi ruang kebebasan. Kebebasan atau lebih tepat kelonggaran yang dimaksud cukup terasa khususnya dalam tiga bidang kegiatan, yaitu pengelolaan kegiatan pembelajaran, pengelolaan keuangan, dan pengelolaan personalia sekolah.

Dewan Pendidikan pada tingkat Kabupaten/Kota dan propinsi dibentuk atas penunjukkan gubernur, bukan oleh masyarakat. Dari segi formasi Dewan Pendidikan yang ada dalam praktek hingga saat ini belum mewakili semua unsur pemerintah, legislatif, dan khususnya berbagai unsur masyarakat. Para Ketua Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten/kota secara otomatis menjadi anggota Dewan Pendidikan propinsi. Fungsi Dewan Pendidikan adalah sebagai *liaison* atau penghubung antara dunia pendidikan, pemerintah, dan masyarakat luas. Terhadap dunia sekolah, Dewan Pendidikan menjalankan fungsi di bidang *fund raising* atau penggalangan dana, memberi saran-pemikiran, dan melaksanakan kontrol dalam segi akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pendidikan sekolah. Dewan Pendidikan juga menyarankan perlunya dibangun iklim belajar yang baik di sekolah-sekolah antara lain dengan menjaga agar konsep-konsep pedagogis tidak diterapkan secara keliru dan membendung beredarnya pornografi di kalangan siswa di lingkungan sekolah.

Terhadap pemerintah, Dewan Pendidikan dapat berfungsi sebagai *pressure group* atau oposisi. Sejak diberlakukan undang-undang otonomi daerah, terjadi kecenderungan kekuasaan bupati/walikota yang amat besar di daerahnya. Akibatnya, di satu sisi sering terjadi konflik antara kepala daerah dan kepala dinas pendidikan. Dalam kurun waktu relatif pendek sejak dicanangkan otonomi daerah, kepala dinas pendidikan di suatu daerah di Jawa Tengah telah diganti sampai tiga kali antara lain karena kurang mampu menjalin kerja sama dengan kepala daerah setempat. Di sisi lain ada kepala dinas yang suka main kuasa, karena dimungkinkan dengan berlindung di balik wibawa kepala daerah.

Dewan Pendidikan juga bisa berfungsi sebagai penghubung antara pemerintah dan dunia pendidikan di suatu daerah dengan pihak luar, misalnya menyampaikan informasi dan aspirasi pendidikan di daerahnya kepada tamu-tamu dari luar daerah atau luar negeri.

Diakui bahwa kehadiran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah tentu tidak dengan sendirinya akan meningkatkan mutu atau mengatasi semua persoalan pendidikan di suatu daerah. Sebagai lembaga yang bersifat sukarela, kinerja Dewan Pendidikan amat dipengaruhi kualitas masing-masing anggotanya. Terkadang keberadaan Dewan Pendidikan dapat menimbulkan kekisruhan karena Dewan Pendidikan cenderung bersaing dengan kepala daerah, kepala dinas pendidikan, atau kepala sekolah dan berusaha mengintervensi tugas-tugas mereka.

Terlepas dari terjadinya penyimpangan dan kekurangsempurnaan di lapangan, kalangan pelaksana pendidikan khususnya di lembaga-lembaga negeri memandang positif kehadiran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah sebagai sejenis instrumen baru untuk memberdayakan masyarakat dan meningkatkan mutu pendidikan di daerah.

Berbeda dengan Dewan Pendidikan yang merupakan lembaga yang sama sekali baru di tingkat kabupaten/kotamadya atau provinsi, kehadiran Komite Sekolah cenderung dipersepsikan memiliki kesinambungan dengan lembaga-lembaga sejenis yang pernah ada sebelumnya, khususnya Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan (BP3). Pihak sekolah menilai kehadiran Komite Sekolah amat bermanfaat dalam mendukung program-program sekolah, khususnya dalam pencarian dana. Namun tetap ada pendapat bahwa Komite Sekolah hanya merupakan lembaga BP3 dengan baju baru. Perannya belum optimal, masih bersifat konsultatif sebagai pemberi saran-pertimbangan belaka. Ada harapan agar Komite Sekolah lebih proaktif menjalankan fungsinya dalam memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pendidikan disekolah, serta mengusahakan pendanaannya termasuk menetapkan alokasi untuk tambahan kesejahteraan para guru dan personel sekolah lainnya. Selama ini Komite Sekolah hanya bertugas jika dipanggil sekolah.

Dalam kondisi ideal, Komite Sekolah dan para penyelenggara serta pelaksana pendidikan di sekolah secara substansial akan bertanggung jawab kepada komite tersebut. Kalau selama ini garis pertanggungjawaban kepala sekolah dan penyelenggara pendidikan di sekolah bertanggung jawab kepada pemerintah, dalam hal ini kepada Dirjen Dikdasmen, maka dengan konsep manajemen berbasis sekolah pertanggung jawaban itu kepada Komite Sekolah. Pemerintah dalam hal ini hanya memberikan legalitas saja.

Komite Sekolah harus diawali dengan melakukan upaya optimalisasi organisasi orang tua siswa di sekolah. Upaya ini sangat penting lagi di saat keadaan budaya dan gaya hidup generasi kita sudah mulai tidak jelas sekarang ini. Dengan adanya upaya ini jalinan antara satu sisi, orang tua, dan di sisi lain sekolah, bisa bersama-sama mengantisipasi dan mengarahkan serta bersama-sama meningkatkan kepedulian terhadap anak-anak di usia sekolah. Dengan demikian, pendidikan menjadi tanggung jawab bersama mulai dari keluarga, masyarakat dan pemerintah.

Tanggapan yang cenderung negatif tentang Komite Sekolah datang dari kalangan penyelenggara pendidikan swasta. Komite Sekolah hanya relevan untuk sekolah negeri, sebagai lembaga untuk mendukung perkembangan sekolah. Selama ini pemberdayaan orangtua murid di sekolah negeri kurang digali. Sekolah-sekolah negeri terlalu tergantung pendanaan dari pemerintah. Maka kehadiran Komite Sekolah juga menjadi penting di sekolah negeri untuk mengontrol dana pemerintah yang mengalir ke sekolah. Sebaliknya, sekolah-sekolah swasta sudah terbiasa mandiri dengan atau tanpa kehadiran lembaga-lembaga seperti Komite Sekolah.

Berdasar pengamatan muncul beberapa tipe Komite Sekolah. *Pertama*, Komite Sekolah yang betul-betul membantu perkembangan sekolah. Biasanya, karena kebetulan mendapatkan anggota-anggota yang memiliki komitmen pada pendidikan. *Kedua*, Komite Sekolah yang tidak memberi pengaruh apa pun kepada sekolah dalam arti tidak membebani namun juga tidak memberi kontribusi. Tipe Komite Sekolah semacam ini cenderung menyerahkan segalanya kepada sekolah. *Ketiga*, Komite Sekolah yang justru menjadi beban sekolah. Karena merasa dilantik kepala dinas pendidikan lalu Komite Sekolah merasa seolah-olah menjadi kepanjangan tangan dinas pendidikan sekaligus pemilik sekolah. Akibatnya, di sejumlah sekolah terjadi konflik Komite Sekolah baik dengan sekolah, maupun dengan guru dan kepala sekolah.

Masalah-masalah itu muncul sebagian karena tidak adanya ketentuan yang tegas mengenai kedudukan dan tugas Komite Sekolah di sekolah. Kepala sekolah dan guru

merupakan sejenis organisasi tersendiri dan Komite Sekolah seolah-olah ditempelkan begitu saja oleh dinas pendidikan tanpa dibekali pemahaman tentang bentuk dan deskripsi tugasnya.

Salah satu fungsi penting Komite Sekolah dalam *fund raising* adalah menggalang dana dari masyarakat luas di luar lingkungan sekolah. Selain cita-cita luhur demokratisasi dan pemerataan, peningkatan mutu dan relevansi pendidikan, serta peningkatan partisipasi masyarakat secara luas dalam penyelenggaraan pendidikan, faktor penting lain adalah peningkatan peran masyarakat dalam pendanaan pendidikan.

Jika Komite Sekolah ini bisa dijalankan, berarti proses dan pelaksanaan pendidikan di sekolah akan berjalan sesuai prinsip demokrasi. Ini berarti lingkungan sekolah menjadi laboratorium dan contoh mikro dari realisasi masyarakat madani. Sebab, dengan demikian masyarakat sekolah berarti menjalankan fungsi legislatif-eksekutif, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Jelas sekali bahwa memfungsikan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah merupakan upaya demokratisasi pendidikan yang menjadikan pendidikan berakar pada masyarakat yang tentunya mempunyai *sustainability* yang handal.

E. Kesimpulan dan Rekomendasi

Paradigma baru pendidikan diperlukan untuk mendorong perubahan tatanan kehidupan menuju masyarakat madani. Perubahan itu diperlukan dilakukan secara mendasar pada semua wilayah operasional. Setiap kebijakan pendidikan yang digulirkan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan, umumnya mendapat respons dari masyarakat.

Meskipun mungkin suatu kebijakan tidak didukung oleh sebagian masyarakat, tetapi haruslah disadari bahwa sebagian masyarakat yang lainnya pasti ada yang mendukung. Heterogenitas masyarakat memungkinkan hal tersebut. Pasti ada di antara lapisan masyarakat yang mau berpartisipasi dalam kebijakan yang dibuat, seberapa pun partisipasinya dan sekadar apa pun partisipasinya. Meskipun mungkin pembuat dan pelaksana kebijakan tersebut tidak mengupayakan sama sekali partisipasi masyarakat.

Akan tetapi, pembuat dan pelaksana kebijakan haruslah senantiasa berusaha agar kebijakan yang digulirkan, melibatkan sebanyak mungkin partisipasi masyarakat, terutama dalam hal pelaksanaannya. Inilah perlunya upaya dan rekayasa.

Mengakhiri tulisan ini kiranya dapat ditarik sejumlah simpulan dan saran. *Pertama*, pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah sebagai salah satu bentuk implementasi desentralisasi dan mendemokratisasi pendidikan secara prinsip membuka

kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya pendidikan sekolah. Namun di banyak daerah dan sekolah di Tanah Air, kiranya hal itu masih akan terkendala ketidaksiapan masyarakat maupun personel sekolah untuk mengemban peran dan tanggung jawab yang lebih luas. Kombinasi yang tepat antara sentralisasi dan desentralisasi dalam pengelolaan berbagai aspek penyelenggaraan pendidikan di daerah maupun sekolah yang belum siap masih diperlukan. Selain itu, sosialisasi tentang makna konsep partisipasi masyarakat di sekolah baik kepada masyarakat luas maupun kalangan guru, kiranya masih perlu dilakukan.

Kedua, pembentukan Dewan Pendidikan di daerah perlu melibatkan semua komponen penyelenggara pendidikan yang ada. Juga perlu diperjelas kedudukan, uraian tugas, dan wewenang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah baik terhadap pemerintah daerah maupun terhadap satuan pendidikan atau sekolah yang dilayani. Selanjutnya informasi itu perlu disosialisasikan baik kepada masyarakat luas maupun kalangan badan penyelenggara pendidikan dan para guru.

Daftar Pustaka

- Abu-Duhou, School Based Management (Manajemen Berbasis Sekolah), UNESCO, Noryamin A., Suparto (Penerjemah), Jakarta: Logos, 2002.
- Irawan, A., dkk., Mendagangkan Sekolah, Studi Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah di DKI Jakarta. Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2004.
- Koentjaraningrat. Kebudayaan, Mentalitas, Pembangunan, Jakarta: Gramedia, 1982.
- Muhadjir, N., Teori Perubahan Sosial, Yogyakarta: Rake Sarasin, 1982.
- Mukhlisah., Mendesak, Pendidikan Berbasis Komunitas. Pikiran Rakyat Cyber Media, 2002.
- Ramly, N., Membangun Pendidikan yang Memberdayakan dan Mencerahkan, Jakarta: Grafindo Khazanah Ilmu, 2005.
- Rosyada, D., Paradigma Pendidikan Demokratis, Sebuah Model Pelibatan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pendidikan, Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Sagala, S., Manajemen Berbasis sekolah dan Masyarakat. Strategi Memenangkan Persaingan Mutu, Jakarta: PT Rakasta Samasta, 2004.
- Sumarno, Peranserta Masyarakat dalam Upaya Mewujudkan Pendidikan untuk Semua, Cakrawala Pendidikan. Edisi Khusus Dies, Yogyakarta: IKIP Yogyakarta, Mei (1995).
- Surya, M., Menyambut Hari Pendidikan Nasional 2002: Menyongsong Agenda Reformasi pendidikan. Pikiran Rakyat, 2 Mei 2002.
- Suryadi, A. dan Tilaar, H.A.R., Analisis Kebijakan Pendidikan. Suatu Pengantar, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003.
- Thoha, M., Perilaku organisasi, konsep dasar dan aplikasinya, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994.
- Widiastono, T. (Ed.), Pendidikan Manusia Indonesia, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004.

Peningkatan Mutu Pendidikan di Madrasah
Oleh: A. Muchaddam Fahham*

A. Pendahuluan

Menurut catatan Departemen Agama tahun 2004-2005, jumlah madrasah ibtidaiyah (MI) mencapai 23.517 lembaga, 93 persen di antaranya adalah swasta. Total Madrasah Tsanawiyah (MTs) ada 12.054 lembaga dengan 90 persen di antaranya adalah swasta. Sementara Madrasah Aliyah (MA) jumlah 4.687 lembaga, 86 persen di antaranya adalah swasta. Sementara itu jumlah siswa madrasah sejak tingkat MI sampai dengan MA mencapai 6.022.965 jiwa. Pada tingkat MI siswa berjumlah 3.152.665 atau 12.1 % dari jumlah penduduk usia sekolah 7-12 tahun, pada tingkat MTs siswa berjumlah 2.129.564 atau 15.9 % dari jumlah penduduk usia sekolah 13-15 tahun, pada tingkat MA siswa berjumlah 744.736 atau 5.7 % dari jumlah penduduk usia sekolah 16-18 tahun.

Dua data di atas setidaknya menunjukkan dua hal, *pertama*, besarnya jumlah madrasah yang berstatus swasta itu menunjukkan betapa besar partisipasi dan kepedulian masyarakat Muslim Indonesia terhadap kecerdasan kehidupan bangsanya. *Kedua*, kuantitas murid Madrasah yang begitu besar dapat dimaknai sebagai besarnya keinginan para orang tua untuk menyekolahkan putra-putri mereka ke madrasah, di sisi lain, besarnya jumlah madrasah dan siswa yang mengikuti proses pendidikan di madrasah juga dapat dipahami bahwa eksistensi madrasah sangat menentukan merah-putihnya pendidikan nasional.¹ Karena itu besarnya angka-angka di atas, semestinya juga harus diiringi dengan peningkatan mutu pendidikan di madrasah, tanpa upaya itu, besarnya angka secara kuantitatif tidak banyak memberikan kontribusi terhadap harapan besar masyarakat untuk menyekolahkan putra-putri mereka ke madrasah. **Sampai saat ini** mutu pendidikan madrasah belum

---

* *Peneliti Muda Bidang Agama dan Masyarakat pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI Jakarta.*

¹ Ki Suprayoko, "Problema Besar Madrasah," h. 1. (Kumpulan Artikel Direktorat Pendidikan Madrasah dalam www.depag.go.id)

menunjukkan wujudnya yang memuaskan, masih tertinggal dari sekolah-sekolah umum.

Harus diakui bahwa seperti halnya lembaga pendidikan pada umumnya, madrasah hingga kini masih dihadapkan pada sejumlah persoalan yang tidak mudah untuk dipecahkan. Persoalan-persoalan itu menyangkut masalah klasik seperti kelemahan infrastruktur, sumber daya pendidik dan tenaga kependidikan, kualitas calon siswa, kurikulum, proses pembelajaran, dan manajemen kelembagaan.² Atas dasar sejumlah persoalan itu, maka perlu ada prioritas program yang harus dilakukan agar dapat memecahkan persoalan yang dihadapi oleh madrasah. Salah satu persoalan yang sangat mendesak untuk dipecahkan guna memacu peningkatan kualitas pendidikan di madrasah adalah peningkatan kompetensi guru,³ sebab seperti selama ini diketahui guru adalah ujung tombak dari proses pembelajaran di madrasah, ia juga penentu kualitas siswa di madrasah.

Dalam catatan Departemen Agama tahun 2004-2005, jumlah guru yang mengajar pada madrasah dari tingkat MI hingga MA berjumlah 524.679 yang terdiri dari Guru PNS sebanyak 71.422 (13.6%) dan Guru Non-PNS sebanyak 453.257 (86.39%). Besarnya jumlah guru yang berstatus non-PNS dapat dimengerti sebab seperti telah ditunjukkan bahwa mayoritas madrasah yang ada di Indonesia adalah swasta. Namun yang perlu mendapat perhatian adalah sisi kualifikasi pendidikannya, sampai saat ini kualifikasi pendidikan guru yang ada di madrasah masih relatif rendah. Kualifikasi guru MI yang sudah memenuhi standar (D2 atau lebih) berjumlah 49.5% dan yang belum memenuhi standar sebanyak 50.5%. pada tingkat MTs yang sudah memenuhi standar (D3 atau lebih) sebanyak 66.2% dan yang belum memenuhi standar sebanyak 33.8%. pada tingkat MA yang sudah memenuhi standar (S1 atau lebih) sebanyak 72.2% dan yang belum sebanyak 28.0%.

Masih rendahnya kualifikasi pendidikan guru madrasah akan berakibat pada rendahnya kompetensi guru madrasah dalam mengemban tugasnya di madrasah. Hal demikian akan berakibat pada mutu pendidikan di madrasah.

---

² Rohmat Mukyana, " Quo Vadis Madrasah" h. 1. (Kumpulan Artikel Direktorat Pendidikan Madrasah dalam www.depag.go.id)

³ Ki Supriyoko, "Masa Depan Madrasah di Indonesia," Media Indonesia, 12 Agustus 2004.

Guru merupakan faktor penentu peningkatan mutu pendidikan. Guru juga merupakan ujung tombak dari proses pembelajaran. Jika guru tidak memiliki kompetensi yang berkualitas, akan berdampak pada kegagalan madrasah untuk mencapai peningkatan mutu pendidikannya.

B. Peningkatan Kompetensi Guru Madrasah: Suatu Keharusan

Peningkatan mutu pendidikan sangat ditentukan oleh apa yang dipikirkan dan dilakukan oleh guru. Sementara apa yang dipikirkan dan dilakukan guru sangat bergantung pada kualitas kompetensi yang dimilikinya.⁴

Kompetensi dapat diartikan sebagai kesanggupan, memiliki keterampilan, dan pengetahuan yang cukup untuk melakukan sesuatu. Seseorang dikatakan memiliki kompetensi berarti ia memiliki cukup kemampuan, keterampilan, dan pengetahuan untuk melakukan suatu pekerjaan tertentu atau untuk melakukan tugas sesuai dengan yang dibutuhkan.⁵ Kompetensi juga dimaknai sebagai seperangkat tindakan inteligen penuh tanggungjawab yang harus dimiliki seseorang sebagai syarat untuk dianggap mampu melaksanakan tugas-tugas dalam bidang pekerjaan tertentu. Sifat inteligen harus ditunjukkan sebagai kemahiran, ketepatan dan keberhasilan bertindak. Sifat tanggungjawab harus ditunjukkan sebagai kebenaran tindakan, baik dipandang dari sudut ilmu pengetahuan, teknologi maupun etika. Dalam arti tindakan itu benar ditinjau dari sudut ilmu pengetahuan, efektif dan memiliki daya tarik dari sudut teknologi; dan baik ditinjau dari sudut etika. Departemen Pendidikan Nasional mendefinisikan kompetensi sebagai pengetahuan, keterampilan, dan nilai-nilai dasar yang direfleksikan dalam kebiasaan berpikir dan bertindak.⁶

Akhmad Sudrajat menyatakan, bahwa kompetensi guru merupakan gabungan dari kemampuan, pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang berkaitan dengan bidang pekerjaan. Karena itu, seorang guru haruslah memiliki tiga jenis kompetensi, yaitu:

---

⁴ Akhmad Sudrajat, "Kompetensi Guru dan Peran Kepala Sekolah," dalam akhmadsudrajat.wordpress.com

⁵ Nurhayati Djamas (Ed.), *Kompetensi Guru Pendidikan Agama Islam SLTP* (Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Depag RI, 2005), h. 5.

⁶ Abdul Majid, *Perencanaan Pembelajaran: Mengembangkan Standar Kompetensi Guru* (Bandung: Remaja Rosdakarya), h. 6.

1. Kompetensi profesional; memiliki pengetahuan yang luas dari bidang studi yang diajarkannya, memilih dan menggunakan berbagai metode mengajar di dalam proses belajar mengajar yang diselenggarakannya.
2. Kompetensi kemasyarakatan; mampu berkomunikasi, baik dengan siswa, sesama guru, maupun masyarakat luas.
3. Kompetensi personal; yaitu memiliki kepribadian yang mantap dan patut diteladani. Dengan demikian, seorang guru akan mampu menjadi seorang pemimpin yang menjalankan peran: *ing ngarso sung tulada, ing madya mangun karsa, tut wuri handayani*.⁷

Sementara dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dikatakan bahwa guru wajib memiliki kompetensi yang meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional. Pengertian dari keempat kompetensi itu adalah: (a) kompetensi pedagogik adalah kemampuan mengelola pembelajaran peserta didik; (b) kompetensi kepribadian adalah kemampuan kepribadian yang mantap, berakhlak mulia, arif, dan berwibawa serta menjadi teladan peserta didik; (c) kompetensi profesional adalah kemampuan penguasaan materi pelajaran secara luas dan mendalam; (d) kompetensi sosial adalah kemampuan guru untuk berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan efisien dengan peserta didik, sesama guru, orangtua/wali peserta didik dan masyarakat sekitar.⁸

Menurut Moh. Roqib kompetensi guru sebagaimana disebutkan dalam UU Sisdiknas di atas dapat dijelaskan sebagai berikut: kompetensi pedagogis dalam arti bahwa guru harus paham peserta didik, perancangan, pelaksanaan pembelajaran, evaluasi, dan pengembangannya, yakni dengan memahami semua aspek potensi peserta didik, menguasai teori, dan strategi belajar serta pembelajarannya, mampu merancang pembelajaran, menata setting pembelajaran dan melaksanakannya dan mampu melakukan pengembangan akademik dan non akademik.

---

⁷Akhmad Sudrajat, "Kompetensi Guru dan Peran Kepala Sekolah," dalam akhmadsudrajat.wordpress.com.

⁸ Departemen Pendidikan Nasional RI, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Jakarta: Biro Hukum dan Organisasi Setjen Depdiknas, 2006), h. 10 dan 69. b

Kompetensi kepribadian dalam arti guru harus memiliki kepribadian yang mantap dan stabil, dewasa, arif, berwibawa, dan berakhlak mulia dengan melaksanakan norma hukum dan sosial, memiliki rasa bangga dengan profesi guru, konsisten dengan norma, mandiri, memiliki etos kerja tinggi, memiliki pengaruh positif, diteladani dan disegani, melaksanakan norma religius, serta jujur. Sementara kompetensi sosial dalam arti seorang guru harus mampu berkomunikasi dan bergaul dengan peserta didik, kolega, dan masyarakat, yakni dengan kemampuan bersikap menarik, empati, kolaboratif, suka menolong, menjadi panutan, komunikatif, dan kooperatif. Sedangkan kompetensi profesional, seorang guru harus menguasai keilmuan bidang studi yang diajarkannya, serta mampu melakukan kajian kritis dan pendalaman isi bidang studi yang diampunya.⁹

Sementara penjelasan lebih rinci tentang empat kompetensi guru sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang, ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional, dalam peraturan ini kompetensi guru dijelaskan sebagai berikut:

1. Kompetensi pedagogik yaitu merupakan kemampuan dalam pengelolaan peserta didik yang meliputi: (a) pemahaman wawasan atau landasan kependidikan; (b) pemahaman terhadap peserta didik; (c) pengembangan kurikulum/ silabus; (d) perancangan pembelajaran; (e) pelaksanaan pembelajaran yang mendidik dan dialogis; (f) evaluasi hasil belajar; dan (g) pengembangan peserta didik untuk mengaktualisasikan berbagai potensi yang dimilikinya.
2. Kompetensi kepribadian yaitu merupakan kemampuan kepribadian yang: (a) mantap; (b) stabil; (c) dewasa; (d) arif dan bijaksana; (e) berwibawa; (f) berakhlak mulia; (g) menjadi teladan bagi peserta didik dan masyarakat; (h) mengevaluasi kinerja sendiri; dan (i) mengembangkan diri secara berkelanjutan.
3. Kompetensi sosial yaitu merupakan kemampuan pendidik sebagai bagian dari masyarakat untuk : (a) berkomunikasi lisan dan tulisan; (b) menggunakan teknologi komunikasi dan informasi secara fungsional; (c) bergaul secara efektif dengan peserta didik, sesama pendidik, tenaga kependidikan, orangtua/wali peserta didik; dan (d) bergaul secara santun dengan masyarakat sekitar.

---

⁹ Moh. Roqib, *Ilmu Pendidikan Islam: Pengembangan Pendidikan Intergratif di Sekolah, Keluarga, dan Masyarakat* (Yogyakarta: LkiS, 2009), h. 52.

4. Kompetensi profesional merupakan kemampuan penguasaan materi pembelajaran secara luas dan mendalam yang meliputi: (a) konsep, struktur, dan metoda keilmuan/teknologi/seni yang menaungi/koheren dengan materi ajar; (b) materi ajar yang ada dalam kurikulum sekolah; (c) hubungan konsep antar mata pelajaran terkait; (d) penerapan konsep-konsep keilmuan dalam kehidupan sehari-hari; dan (e) kompetensi secara profesional dalam konteks global dengan tetap melestarikan nilai dan budaya nasional.¹⁰

Di negara maju seperti Amerika seorang guru berhak mendapat sertifikasi jika ia memiliki kompetensi yang sesuai dengan rumusan *What Teachers Should Know and Be Able to Do*. Dalam rumusan itu terdapat lima kompetensi yang harus dimiliki oleh guru, yaitu:

1. *Teachers are Committed to Students and Their Learning* yang mencakup : (a) penghargaan guru terhadap perbedaan individual siswa, (b) pemahaman guru tentang perkembangan belajar siswa, (c) perlakuan guru terhadap seluruh siswa secara adil, dan (d) misi guru dalam memperluas cakrawala berfikir siswa.
2. *Teachers Know the Subjects They Teach and How to Teach Those Subjects to Students* mencakup : (a) apresiasi guru tentang pemahaman materi mata pelajaran untuk dikreasikan, disusun dan dihubungkan dengan mata pelajaran lain, (b) kemampuan guru untuk menyampaikan materi pelajaran (c) mengembangkan usaha untuk memperoleh pengetahuan dengan berbagai cara (multiple path).
3. *Teachers are Responsible for Managing and Monitoring Student Learning* mencakup: (a) penggunaan berbagai metode dalam pencapaian tujuan pembelajaran, (b) menyusun proses pembelajaran dalam berbagai setting kelompok (group setting), kemampuan untuk memberikan ganjaran (reward) atas keberhasilan siswa, (c) menilai kemajuan siswa secara teratur, dan (d) kesadaran akan tujuan utama pembelajaran.
4. *Teachers Think Systematically About Their Practice and Learn from Experience* mencakup: (a) Guru secara terus menerus menguji diri untuk memilih keputusan-keputusan terbaik, (b) guru meminta saran dari pihak lain dan melakukan berbagai riset tentang pendidikan untuk meningkatkan praktek pembelajaran.
5. *Teachers are Members of Learning Communities* mencakup : (a) guru memberikan kontribusi terhadap efektivitas sekolah melalui kolaborasi dengan kalangan profesional lainnya, (b) guru bekerja sama dengan tua orang siswa, (c) guru dapat menarik keuntungan dari berbagai sumber daya masyarakat.¹¹

---

¹⁰ Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

¹¹Akhmad Sudrajat, "Kompetensi Guru dan Peran Kepala Sekolah," dalam akhmadsudrajat.wordpress.com.

Seseorang yang menjadikan guru sebagai profesinya tentu saja harus memiliki kompetensi-kompetensi di atas, sekurang-kurangnya memiliki kompetensi seperti yang dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional. Hanya dengan memiliki kompetensi itu seorang guru akan mampu memacu prestasi muridnya dan mewujudkan peningkatan mutu pendidikan.

Persoalannya adalah bagaimana mengantarkan seorang guru untuk menggapai kompetensinya, karena pada kenyataannya masih banyak ditemukan guru yang kompetensinya belum memadai. Kondisi guru demikian ditemukan baik di madrasah maupun di sekolah.¹²

Sebuah penelitian menunjukkan bahwa kompetensi profesional guru agama (Aqidah Akhlak) di madrasah masih tergolong rendah. Dalam penelitian itu dikatakan bahwa 56% guru memiliki penguasaan wawasan kependidikan yang rendah sekali. 76% guru agama masih belum menguasai PBM dan evaluasi hasil belajar, guru juga masih belum profesional. Meskipun 64% guru cukup menguasai materi ajar yang dia ampu.¹³

Kondisi demikian tentu saja tidak boleh dibiarkan dan salah satu jalan yang bisa tempuh untuk meningkatkan kompetensi guru itu adalah dengan mengikutsertakan guru-guru itu dalam pendidikan dan pelatihan peningkatan kompetensi guru.

C. Kebijakan Peningkatan Kompetensi Guru Madrasah

Seperti telah disebutkan bahwa salah satu cara peningkatan kompetensi guru madrasah adalah dengan mengikutsertakan mereka dalam pendidikan dan pelatihan peningkatan kompetensinya. Meskipun demikian, pilihan terhadap cara tersebut mesti didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang merujuk pada kondisi guru madrasah itu sendiri. Jika tidak, sebuah kebijakan bisa jadi tidak mengenai sasaran dan gagal untuk mencapai tujuan besarnya, yakni peningkatan kompetensi guru.

---

¹² Peningkatan kompetensi guru di sekolah juga menjadi perhatian Mendiknas, bahkan peningkatan kompetensi guru ini menjadi salah satu program kerja 100 Hari Depdiknas. Lihat <http://www.antaraneews.com>.

¹³ Choirul Fuad Yusuf, dkk, Inovasi Pendidikan Agama dan Keagamaan (Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Badan Litbang dan Dillat Departemen Agama RI, 2006), h. 82-83.

Departemen agama tampaknya menyadari hal ini, berdasar data yang dimilikinya, melalui Direktur Jenderal Pendidikan Islam, Departemen Agama kemudian merancang dua program peningkatan kompetensi guru, yaitu *pertama*, peningkatan kualifikasi sarjana bagi guru MI dan Pendidikan Agama Islam (PAI), *kedua*, pendidikan kompetensi ganda bagi guru MTs dan MA.

1. Program Peningkatan Kualifikasi Sarjana Bagi Guru MI dan PAI

Program peningkatan kualifikasi sarjana (S1) bagi guru Madrasah MI dan guru PAI pada sekolah adalah suatu program penyelenggaraan pendidikan yang secara khusus diperuntukkan bagi guru dalam jabatan di lingkungan Departemen Agama Republik Indonesia. Program ini merupakan *crash* program yang dilaksanakan oleh Perguruan Tinggi Agama Islam (PTAI), yang dalam proses perkuliahannya menggunakan pendekatan *dual mode system* melalui pengintegrasian sistem pembelajaran konvensional (tatap muka di kampus) dan sistem pembelajaran mandiri dan harus berakhir pada tahun 2014.¹⁴

Penyelenggaraan Program Peningkatan Kualifikasi Sarjana (S1) bagi Guru MI dan Guru PAI pada Sekolah dengan menggunakan *dual mode system* bertujuan untuk: (a) menghasilkan lulusan yang berkualifikasi akademik sarjana pendidikan untuk guru MI dan guru PAI pada sekolah; (b) memberikan layanan peningkatan kualifikasi sarjana (S1) bagi guru MI dan guru PAI pada Sekolah lulusan PGA (SLTA sederajat) dan Diploma (D-I, D-II, dan D-III) sebagaimana diamanatkan perundang-undangan.

Penyelenggaraan Program peningkatan kualifikasi sarjana (S1) bagi guru Madrasah MI dan guru PAI pada sekolah ini ditempuh berdasarkan argumentasi-argumentasi berikut:

Pertama, dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan disebutkan bahwa, untuk menjadikan jabatan guru sebagai jabatan profesional dapat dilakukan penyelenggaraan pendidikan profesi yang memungkinkan guru menguasai kompetensinya, sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada peningkatan kualitas pendidikan. Kompetensi ini ditandai dengan perolehan Sertifikat Pendidik yang

---

¹⁴ Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 179 Tahun 2008.

selanjutnya akan diikuti dengan penghargaan tunjangan profesi. Ketentuan ini berlaku bagi semua guru, termasuk bagi guru MI dan guru PAI pada sekolah.

Kedua, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan Pasal 29 ayat (2), seorang guru (MI atau PAI pada sekolah) minimal harus mempunyai kualifikasi akademik sarjana (S1) atau D-IV, serta sertifikat profesi untuk guru MI atau PAI. Sehubungan dengan persyaratan tersebut, perlu segera dirancang program pendidikan seperti yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dalam bentuk yang dapat dipertanggungjawabkan, baik dari sisi akademik maupun pengelolaan.

Ketiga, Jumlah, persebaran, dan heterogenitas latar belakang guru di lingkungan DEPAG yang bertugas di MI, MTS, MA yang berjumlah 524.543 orang sementara secara kuantitas guru MI dan PAI pada sekolah menduduki peringkat pertama dan kondisi mereka yang cukup kompleks dibanding guru-guru yang lain. Oleh karena itu diperlukan penanganan ekstra dan mendapatkan skala prioritas. Data perkembangan jumlah guru tahun 2006 menunjukkan bahwa guru MI dan PAI pada sekolah yang telah menyelesaikan sarjana (S1) sebanyak 220.742 orang, sementara yang masih berlatar belakang pendidikan SLTA dan D-II berjumlah 303.801 orang. Jumlah guru ini tersebar di seluruh pelosok tanah air, mulai dari kota besar sampai ke daerah terpencil, bahkan juga dengan latar belakang yang sangat bervariasi. Hal ini mengindikasikan betapa kompleks pekerjaan yang harus digarap untuk memenuhi amanat Undang-Undang, di mana paling lama sepuluh tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang tersebut, yaitu sampai tahun 2015, semua pendidik harus sudah memenuhi kualifikasi akademik minimal sarjana (S1)/D-IV. Memperhatikan hal tersebut, diperlukan prakarsa inovatif dan efisien untuk memberikan layanan pendidikan yang memungkinkan tidak mengganggu pelaksanaan tugas-tugas keseharian masing-masing guru. Oleh karena itu, Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama Republik Indonesia. mulai tahun akademik 2008/2009 menyelenggarakan Program Peningkatan Kualifikasi Akademik Sarjana (S1) bagi Guru MI dan Guru PAI pada Sekolah dengan menggunakan pendekatan *dual mode system* .

Program peningkatan kualifikasi akademik sarjana (S1) bagi guru MI dan guru PAI pada Sekolah dengan menggunakan pendekatan *dual mode system* mengarahkan lulusannya untuk memiliki kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi profesional, dan kompetensi sosial.¹⁵

Pada tahun 2009 program ini diikuti oleh 10.000 (sepuluh ribu) peserta yang terdiri dari guru MI dan PAI dan tersebar di berbagai perguruan tinggi agama se Indonesia, yaitu: (1) UIN Syarif Hidayatullah diikuti oleh 1000 peserta; (2) UIN Sunan Gunung Djati Bandung diikuti 720 peserta; (3) UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta diikuti 467 peserta; (4) UIN Sultan Alauddin Makassar diikuti 800 peserta; (5) UIN Maulana Malik Ibrahim diikuti 240 peserta; (6) UIN Sultan Syarif Kasim diikuti 280 peserta; (7) IAIN Wali Songo Semarang diikuti 1.773 peserta; (8) IAIN Ar-Raniry Nanggroe Aceh Darussalam diikuti 440 peserta; (9) IAIN Sumatra Utara diikuti 400 peserta; (10) IAIN Imam Bonjong Padang diikuti 120 peserta; (11) IAIN Raden Fatah Palembang diikuti oleh 280 peserta; (12) IAIN Sultan Thaha Saifuddin Jambi diikuti oleh 280 peserta; (13) IAIN Maulana Hasanuddin Banten diikuti oleh 560 peserta; (14) IAIN Raden Intan Bandar Lampung diikuti oleh 760 peserta; (15) IAIN Sunan Ampel Surabaya diikuti oleh 320 peserta; (16) IAIN Antasari Banjarmasin diikuti oleh 680 peserta; (17) IAIN Mataram diikuti oleh 480 peserta; (18) STAIN Cirebon diikuti oleh 400 peserta.¹⁶

Struktur kurikulum program ini terdiri atas kelompok Mata Kuliah Dasar, Mata Kuliah Utama, dan Mata Kuliah lainnya, dengan keseluruhan sks yang harus ditempuh sejumlah 144 sks dengan rincian 80% (116 sks) kurikulum inti dan 20% (28 sks) kurikulum lokal. Kurikulum inti ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, sedangkan kurikulum lokal ditetapkan oleh PTAI

---

¹⁵ Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama, Pedoman penyelenggaraan Program Peningkatan Kualifikasi Sarjana (S1) Bagi Guru Madrasah Ibtidaiyah dan Guru Pendidikan Agama pada Sekolah (Dual Mode System), h.

¹⁶ Keterangan lebih lanjut tentang asal peserta program dan komposisi detail jumlah kuota antara Guru MI dan Guru PAI dapat dibaca pada Lampiran II Daftar Peserta (Berdasarkan LPTK Induk Penyelenggara) Program Peningkatan Kualifikasi S-1 Bagi Guru MI dan PAI pada Sekolah Melalui Dual Mode System Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama RI tahun 2009.

yang ditunjuk sebagai penyelenggara oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Islam.¹⁷

Indikator keberhasilan program ini adalah: 1. Frekuensi perkuliahan dengan tatap muka minimal 75% atau 12 kali pertemuan per semester. 2. Kegiatan tutorial dalam bentuk responsi pada pembelajaran mandiri dihadiri tutor minimal empat kali dalam satu semester. 3. Apabila dites kinerjanya, guru yang lulus dalam program ini memperoleh nilai 75 (rentangan 0-100) secara konsisten. 4. Program ini diikuti oleh peserta dari seluruh wilayah Indonesia secara proporsional. 5. Pada tahun akademik 2014-2015, tidak ada lagi guru dalam jabatan yang kualifikasinya di bawah sarjana (S-1) atau D-IV, baik guru madrasah maupun guru PAI pada sekolah.¹⁸

2. Program Pendidikan Kompetensi Ganda bagi Guru MTS dan MA

Di samping menghadapi problem kualifikasi pendidikan guru MI dan PAI pada Sekolah, pendidikan di madrasah juga menghadapi adanya guru yang mengajar materi ajar yang tidak sesuai dengan kualifikasi pendidikan akademiknya, hal ini terjadi pada guru-guru yang ada di Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah, misalnya seorang guru yang kualifikasi pendidikan agama mengajar materi ajar bahasa Inggris, karena itu, untuk menghadapi problem ini Direktorat Jenderal Pendidikan Departemen Agama kemudian mengulirkan program pendidikan kompetensi ganda bagi guru MTs dan MA.

Program Pendidikan Kompetensi Ganda merupakan perkuliahan atau pendidikan jenjang S-1 kedua yang ditempuh selama 3 (tiga) semester di perguruan tinggi yang diperuntukkan bagi guru yang telah memiliki kualifikasi akademik S-1 tetapi tidak sesuai dengan bidang tugas mengajarnya di madrasah. Peserta yang lulus program ini berhak menyandang gelar Sarjana Pendidikan (S.Pd.) dengan segala hak yang melekat padanya. Program pendidikan ini dilaksanakan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas lulusan madrasah melalui peningkatan kompetensi guru.

---

¹⁷ Struktur kurikulum dan sebaran mata kuliah program ini dapat dilihat pada Pedoman Penyelenggaraan Program, h. 5-13.

¹⁸ Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama, Pedoman Penyelenggaraan Program, h. 16.

Program ini rencananya akan diselenggarakan di perguruan tinggi seperti Universitas Negeri Medan (Unimed), Universitas Negeri Padang (UNP), Universitas Sriwijaya (Unsri), Universitas Negeri Jakarta (UNJ), Universitas pendidikan Indonesia (UPI), Universitas Negeri Yogyakarta (UNY), Universitas Negeri Malang (UNM), Universitas Negeri Surabaya (Unesa) dan Universitas Negeri Makassar.¹⁹

D. Kendala dalam Peningkatan Kompetensi Guru

Meskipun telah ada upaya yang dilakukan pemerintah, dalam kaitan ini adalah Departemen Agama dan upaya-upaya non pemerintah seperti lembaga-lembaga swadaya masyarakat baik lokal maupun internasional untuk meningkatkan kompetensi guru, akan tetapi upaya-upaya demikian terkendala oleh faktor internal guru dan pengelola madrasah.

Faktor internal guru yang menjadi kendala peningkatan mutu misalnya, kurangnya kesadaran guru untuk mengimplementasikan pengetahuan yang didapatkan dari workshop atau pelatihan-pelatihan peningkatan kompetensi yang telah diikutinya dalam proses pembelajaran; guru pada umumnya termotivasi untuk mengikuti pelatihan-pelatihan hanya karena ingin mendapatkan nilai untuk kepentingan kenaikan pangkat dan selanjutnya mendapatkan sertifikat profesi guru, hal demikian terlihat pada banyak guru yang telah menerima sertifikasi tetapi sertifikasi itu tidak berdampak pada peningkatan kinerjanya; masih banyak guru yang kurang menyadari tanggungjawabnya sebagai pendidik yang harus mengantarkan anak didiknya menggapai tujuan pembelajarannya. Andai saja guru memiliki kesadaran tinggi akan tanggungjawabnya, tentu saja para anak didiknya tidak perlu lagi mengeluarkan biaya tambahan untuk mengikuti program-program bimbingan belajar ketika hendak mengikuti ujian nasional, hampir semua mata pelajaran para peserta didik, meskipun telah mendapatkan pembelajaran dari gurunya di sekolah tetapi masih harus mengikuti program bimbingan belajar karena mereka tidak memahami materi ajar yang diberikan oleh guru.

---

¹⁹ Lihat lampiran Surat Direktur Pendidikan Madrasah Departemen Agama RI Nomor DT.I.I/PP.00/246/2009 tentang Pendidikan Kompetensi Ganda bagi Guru MTs/MA tanggal 18 Maret 2009.

Di sisi lain, pengelola sekolah atau madrasah dalam hal ini adalah kepala sekolah, acapkali juga tidak begitu memahami akan tugas yang mereka emban, mestinya harus selalu melakukan monitoring terhadap seluruh proses pembelajaran yang ada di sekolah. Terutama monitoring terhadap guru untuk selalu mengimplementasikan pengetahuan yang telah didapatnya dari workshop, pelatihan singkat, atau bahkan kuliah. Untuk meningkatkan mutu pembelajaran di madrasah kepala madrasah harus melakukan kontrol dan monitoring terhadap guru, jika tidak, meskipun guru telah mendapatkan pengetahuan dari workshop atau apapun namanya, tetapi tidak mengimplementasikan pengetahuan tersebut pada praksis pembelajaran, maka peningkatan mutu pembelajaran di madrasah tidak akan tercapai.

Untuk mengatasi kendala internal guru, kepala sekolah harus menerapkan standar kompetensi guru secara ketat dengan cara melakukan pengukuran kinerja guru.

Menerapkan standar kompetensi guru berarti menetapkan indikator mutu dan menetapkan target yang diharapkan dan selaras dengan mutu dicita-citakan oleh madrasah. Pengukuran kompetensi guru pada prinsipnya meliputi empat kompetensi utama dalam meningkatkan kapasitas dirinya melalui proses belajar dan berlatih dalam pelaksanaan tugas di madrasah, serta mengukur tingkat efektivitasnya dalam mempengaruhi siswa mengembangkan potensi dirinya. Apa pun yang guru kembangkan harus dapat dilihat maslahatnya pada peningkatan mutu siswa.

Karena itu, pengukuran dapat dikembangkan pada saat guru mendapat pelatihan, pada saat melaksanakan tugas dalam kelas, dan maslahatnya pada siswa. Dalam hal ini sekolah perlu menetapkan siapa yang diberi tugas untuk mengembangkan instrumen penilaian kinerja, menerapkan instrumen, mengolah data hasil monitoring dan merefleksi hasil evaluasi untuk bahan perbaikan selajutnya. Proses ini merupakan bagian penting dalam dalam sistem penerapan standar yaitu memonitor perilaku profesional guru agar sekolah dapat memastikan bahwa mutu yang sekolah harapkan terwujud.

Pengukuran keberhasilan guru dalam melaksanakan tugas dapat dilakukan oleh kepala sekolah, tim penilai dari guru atau teman sejawat atau

oleh pengawas dari unsur eksternal. Mengukur keberhasilan pada prinsipnya untuk mengetahui kekuatan atau kelemahan yang melekat pada serangkaian proses kegiatan. Beberapa prinsip utama yang harus dipenuhi dalam pengukuran adalah menilai ketercapaian tujuan dan menilai yang sesungguhnya harus dinilai. Yang paling penting dalam hal ini tidak boleh guru menilai darinya sendiri.

E. Penutup

Dari berbagai uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa guru merupakan ujung tombak dalam peningkatan mutu pendidikan, karena itu, pemerintah perlu memberikan perhatian serius terhadap guru, terutama dari sisi peningkatan profesionalitasnya melalui berbagai pelatihan-pelatihan, di samping itu pemerintah juga harus memberi perhatian serius terhadap kesejahteraan guru agar mereka bisa melakukan tugas pembelajaran sebaik-baiknya di madrasah.

Di sisi lain, Departemen Agama juga telah berupaya untuk meningkatkan mutu pendidikan di madrasah melalui tiga pola, *pertama*, peningkatan kualitas manajemen madrasah. Selain mengadakan pendidikan dan pelatihan bagi komponen pokok madrasah, upaya peningkatan manajemen madrasah pun dilakukan dengan mengucurkan dana Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM) ke madrasah-madrasah. *Kedua*, peningkatan kualitas SDM madrasah terutama tenaga pendidik. Pola yang disuguhkan pada bagian ini adalah dengan mengadakan pelatihan dan workshop bahkan sampai pada pemberian beasiswa bagi guru madrasah, baik itu untuk meneruskan studi S1 maupun program S2 di Perguruan Tinggi terbaik. *Ketiga*, peningkatan kualitas sarana dan prasarana madrasah. Departemen agama tidak henti-hentinya memberikan bantuan ke madrasah, baik itu untuk rehab fisik, buku-buku, komputer multimedia, lab-bahasa, lab IPA dan lain-lain. Bahkan saat ini terdapat 32 madrasah aliyah negeri yang memiliki Pusat Sumber Belajar Bersama (PSBB) dan 29 Madrasah Aliyah Swasta yang memiliki pusat Science and Technology. Intinya, pemerintah memiliki komitmen yang sangat tinggi dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan madrasah. Sebab, madrasah adalah bagian dari sistem pendidikan nasional.

Karena itu pengelola madrasah harus memanfaatkan semua kebijakan yang telah diberikan oleh pemerintah. Guru misalnya harus serius mengimplementasikan seluruh kompetensi profesionalitasnya dalam proses pembelajaran di madrasah, agar mutu pendidikan dapat terus ditingkatkan. Kita tentu tidak ingin indeks pembangunan manusia Indonesia berada di bawah indeks pembangunan manusia yang ada negara Singapura, Malaysia, dan Brunai. Apalagi kemajuan suatu bangsa sangat ditentukan oleh bermutunya pendidikan yang diberikan kepada bangsanya.

Guru tentu bukan satu-satu orang yang bertanggungjawab akan mutu pendidikan di madrasah, pihak pengelola terutama kepala sekolah harus serius mengelolah madrasah yang dipimpinnya, penerapan standar kompetensi guru adalah sebuah keniscayaan yang harus dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Majid, *Perencanaan Pembelajaran: Mengembangkan Standar Kompetensi Guru* Bandung: Remaja Rosdakarya, 2006.
- Akhmad Sudrajat, "Kompetensi Guru dan Peran Kepala Sekolah," dalam akhmadsudrajat.wordpress.com.
- Choirul Fuad Yusuf, dkk, *Inovasi Pendidikan Agama dan Keagamaan* (Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Badan Litbang dan Dillat Departemen Agama RI, 2006.
- Departemen Pendidikan Nasional RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen* (Jakarta: Biro Hukum dan Organisasi Setjen Depdiknas, 2006.
- Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama, *Pedoman penyelenggaraan Program Peningkatan Kualifikasi Sarjana (S1) Bagi Guru Madrasah Ibtidaiyah dan Guru Pendidikan Agama pada Sekolah (Dual Mode System*.
- Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama, *Pedoman Penyelenggaraan Progran*.
- <http://www.antaraneews.com>.
- Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 179 Tahun 2008.
- Ki Supriyoko, "Masa Depan Madrasah di Indonesia," *Media Indonesia*, 12 Agustus 2004.
- , "Problema Besar Madrasah," dalam kumpulan Artikel Direktorat Pendidikan Madrasah dalam www.depag.go.id.
- Lampiran Surat Direktur Pendidikan Madrasah Departemen Agama RI Nomor DT.I.I/PP.00/246/2009 tentang Pendidikan Kompetensi Ganda bagi Guru MTs/MA tanggal 18 Maret 2009.
- Moh. Roqib, *Ilmu Pendidikan Islam: Pengembangan Pendidikan Intergratif di Sekolah, Keluarga, dan Masyarakat*, Yogyakarta: LkiS, 2009.
- Nurhayati Djamas (Ed.), "Kompetensi Guru Pendidikan Agama Islam SLTP," Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Depag RI, 2005.
- Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- Rohmat Mukyana, " Quo Vadis Madrasah" dalam kumpulan Artikel Direktorat Pendidikan Madrasah dalam www.depag.go.id.

**TANTANGAN PEMBANGUNAN KESEHATAN:
Menuju Kebijakan Kesehatan Yang Pro Rakyat
Oleh: Tri Rini Puji Lestari***

I. Pendahuluan

Pembangunan bidang kesehatan saat ini merupakan bidang yang sangat mendesak untuk segera dilakukan oleh pemerintah guna mendorong terwujudnya Indonesia sehat 2010. Kesehatan adalah anugerah besar yang dikaruniakan oleh Tuhan, namun masih banyak yang kurang menyadarinya, dan baru merasa pentingnya nilai kesehatan setelah mengalami sakit. Ada motto yang mengatakan bahwa kesehatan bukanlah segala-galanya, namun tanpa kesehatan segala-galanya tersebut tidak ada artinya". Motto di atas sudah cukup untuk menggambarkan betapa pentingnya kesehatan tersebut dalam hidup kita. Dalam penentuan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), selain pendidikan dan tingkat ekonomi masyarakat, kesehatan adalah salah satu indikator yang dipakai untuk menggambarkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dalam kemajuan suatu negara.

Pemberian subsidi oleh pemerintah kepada pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin adalah suatu investasi sumber daya manusia (SDM) dan bukan pemborosan negara. Hal ini dilakukan untuk memutus lingkaran setan antara kemiskinan dengan kesehatan yang buruk. Dengan adanya intervensi kesehatan tersebut diharapkan tidak ada lagi pewarisan kemiskinan antar generasi.

Sejak krisis multi dimensi yang terjadi pada tahun 1997 dan krisis global tahun 2008 jumlah warga negara yang terganggu kesehatannya meningkat tajam, baik pada kelompok masyarakat miskin maupun masyarakat umum lainnya. Hal ini dikarenakan biaya pemeliharaan kesehatan semakin meningkat, sehingga semakin menyulitkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang dibutuhkannya. Keadaan ini terjadi terutama pada keadaan dimana pembiayaannya harus ditanggung sendiri (*out of pocket*) dalam sistem tunai (*fee for service*). Belum lagi harga obat-obatan yang terus meningkat, juga semakin memperpanjang daftar masyarakat miskin yang tidak mampu mengakses pelayanan kesehatan.

Untuk meningkatkan akses pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin sekaligus sebagai perwujudan dari pembangunan kesehatan yang pro rakyat dan sebagai langkah awal pengembangan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), maka sejak Januari tahun 2005 Departemen Kesehatan meluncurkan Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin (PJKMM). PJKMM merupakan reformasi program kesehatan bagi masyarakat miskin yang telah

---

* Penulis adalah Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial pada Pusat Pengkajian, Pengolah Data dan Informasi (P3DI) Setjend DPR RI

berlangsung sebelumnya seperti Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JBSBK) dan Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi (PDPSE) atau Bahan Bakar Minyak (PKPSBBM).

Perbedaan prinsip PJKMM dengan program sebelumnya adalah pengelola dan mekanisme pengelolanya. Jika sebelumnya pengelolaan langsung oleh Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) atau tidak langsung oleh Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat yang berorientasi non-for-profit, maka program PJKMM dikelola seragam dan tersentralisir oleh PT. Askes berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan No. 1241/Menkes/SK/XI/2004 dan Keputusan Menteri Kesehatan No. 56/Menkes/SK/I/2005 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin tahun 2005.¹

Hal ini sejalan dengan amanat dari Undang-Undang No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Sebagaimana digariskan pada Pasal 19 ayat (1) bahwa Jaminan Kesehatan diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial dan prinsip ekuitas (keadilan). Sedangkan dalam ayat (2) digariskan bahwa jaminan kesehatan diselenggarakan dengan tujuan menjamin agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan. Adapun untuk iuran program jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang tidak mampu dibayar oleh Pemerintah (Pasal 17 ayat (4)).

Pada awal tahun 2008 Pemerintah mengeluarkan kebijakan baru dalam program pelayanan kesehatan masyarakat miskin (Askeskin) 2008 yang dikenal dengan nama Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), yaitu penyaluran dana langsung dari Kantor Perbendaharaan Kas Negara (KPKN) Departemen Keuangan langsung ke rumah sakit melalui bank yang ditunjuk. Kebijakan ini diharapkan dapat menanggulangi masalah tunggakan PT. Askes terhadap klaim yang dilakukan oleh pihak RS dimana sering mengalami keterlambatan pembayaran kepada pihak RS. Karena sistem Jaminan Kesehatan Masyarakat yang diberlakukan pemerintah mulai 2008 ini merupakan mekanisme antikorupsi dan antikolusi. Pelaksanaannya tidak jauh berbeda dengan program Asuransi Kesehatan untuk Keluarga Miskin atau Askeskin, hanya dana Jamkesmas tidak lagi dipegang oleh PT Askes.²

Untuk menjamin kelancaran pelayanan Askeskin 2008 (yang dikenal dengan sebutan Jamkesmas), Menkes juga menerbitkan Surat Edaran No.115/Menkes/II/2008 tanggal 4 Februari 2008 yang ditujukan kepada seluruh kepala dinas kesehatan propinsi, kabupaten/kota, dan para direktur rumah sakit

---

¹ Badan Litbang Depkes. *Asesmen Determinan Utilisasi, Askes dan Kepuasan Konsumen Pel.Kes, Khususnya pada masyarakat miskin di daerah sulit, terpencil dan daerah miskin perkotaan*. Cisarua. 2006. hal. 2.

² Jamkesmas Mekanisme Anti Korupsi, (online), http://www.jpkm-online.net/index.php?option=com_content&task=view&id=104&Itemid=2 (diakses 2 April 2008).

di seluruh Indonesia. Dalam surat itu, disebutkan bahwa program pelayanan kesehatan masyarakat miskin di rumah sakit tahun 2008 tetap dilaksanakan dan dibiayai dari dana bantuan sosial yang bersumber dari pemerintah dan bukan merupakan dana retribusi pelayanan kesehatan. Karena itu diharapkan dana Askeskin tidak lagi disetorkan ke kas daerah. diharapkan dengan kebijakan ini pelayanan negara ini terhadap masyarakat miskin dari segi ketersediaan pelayanan kesehatan dapat lebih baik dari sebelumnya.³

Sejak tahun 2005 pemerintah menggratiskan biaya pengobatan bagi rakyat miskin, di puskesmas dan rumah sakit milik pemerintah melalui program Jamkesmas yang sebelumnya bernama Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin). perubahan Askeskin ke Jamkesmas merupakan salah satu wujud nyata dalam pembangunan bidang kesehatan yang benar-benar berpihak kepada rakyat (pro rakyat, khususnya rakyat miskin). Penerapan Jamkesmas pada dasarnya mau mengubah paradigma lama yang menyebut pembangunan kesehatan tidak mampu secara tulus memberikan pelayanan kesehatan yang baik buat rakyat banyak, terutama masyarakat miskin.

Namun demikian, menurut Prof Dr Azrul Azwar program pelayanan kesehatan untuk penduduk miskin tidak disesuaikan dengan sistem jaminan sosial nasional sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 40 tahun 2004. Karena "Jaminan kesehatan yang dilakukan sekarang belum menganut sistem asuransi sosial dan tanpa konsep kendali biaya, uang terhambur tidak menentu".⁴

Selain itu, sosialisasi mengenai program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) masih belum optimal. Hal ini menyebabkan banyak rumah sakit penyedia layanan kesehatan rakyat miskin kebingungan dalam melaksanakan program tersebut.⁵

Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana pembangunan kesehatan yang pro rakyat itu, apakah program Jamkesmas yang selama ini di janjikan untuk kepentingan rakyat miskin dalam mengakses pelayanan kesehatan dapat terlaksana dengan baik dan apa saja tantangan kedepannya, sehingga seluruh masyarakat bisa menjangkau pelayanan kesehatan yang berkualitas dengan biaya terjangkau.

II. Pembangunan Kesehatan yang Pro Rakyat

Dalam pidato Presiden Republik Indonesia tentang pembangunan nasional dalam perspektif daerah di depan sidang paripurna khusus Dewan

---

³ Wandy, *Program Askeskin di Awal Tahun 2008*, (online), <http://irwandykapalawi.wordpress.com/2008/02/09/program-pelayanan-kesehatan-masyarakat-miskin-askeskin-2008/>, (diakses 9 Februari 2008)

⁴ *Kesehatan Tidak Berpihak Kepada Rakyat*, (online), <http://matanews.com/2009/04/14/kesehatan-tidak-berpihak-pada-rakyat/>, (diakses 9 November 2009)

⁵ *Sosialisasi Program Jamkesmas Tersendat*, Kompas, 11 Maret 2008

Perwakilan Daerah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 2009, perihal pembangunan pro rakyat bermula dari suatu pertanyaan, untuk siapakah pembangunan dilakukan? Apakah pembangunan untuk manusia, atau manusia untuk pembangunan? Apakah pembangunan hanya untuk sekelompok tertentu saja? Dan dalam rangka menjawab pertanyaan tersebut, maka “Pembangunan untuk Semua” (*Development for All*) menjadi sebuah tema dari pidato Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) pada waktu itu.⁶

Pada pidato tersebut diuraikan pembangunan untuk semua mengandung pengertian bahwa negara tidak membedakan, setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Karena itu, negara harus memastikan agar tidak ada kelompok-kelompok masyarakat yang tertinggal dalam proses pembangunan. Pada hakikatnya, pembangunan suatu bangsa harus bersifat inklusif, menjangkau dan mengangkat derajat seluruh lapisan masyarakat di seluruh wilayah nusantara. Kita mesti maju dan makmur bersama, tidak maju dan makmur sendiri-sendiri. Jika kesatuan bangsa diibaratkan sebuah rantai, kekuatannya adalah pada rantai yang terlemah. Strategi “Pembangunan untuk Semua” bertujuan untuk memperkuat setiap rangkaian dalam keseluruhan rantai persatuan dan kesejahteraan bangsa.

Paradigma “Pembangunan untuk Semua”, dalam konteks Indonesia, hanya dapat dilakukan dengan menerapkan enam strategi dasar pembangunan. Yang *pertama*, Strategi pembangunan yang inklusif, yang menjamin pemerataan dan keadilan, yang mampu menghormati dan menjaga keberagaman rakyat Indonesia. Pembangunan untuk mencapai cita-cita kemerdekaan Indonesia tidak boleh diartikan secara sempit, dengan sekedar mencapai pertumbuhan ekonomi tinggi, apalagi bila hanya dilakukan dan dinikmati oleh sekelompok kecil pelaku ekonomi, atau oleh sedikit daerah tertentu saja.

Kedua, Berdimensi kewilayahan. Setiap provinsi, setiap kabupaten/kota, adalah pusat-pusat pertumbuhan negeri, yang harus bisa memanfaatkan segala potensi daerahnya masing-masing, baik sumber daya alam, sumber daya manusia, maupun letak geostrategisnya. Itulah sebabnya pemerintah sungguh-sungguh mendorong daerah-daerah perbatasan untuk memanfaatkan peluang kerjasama pembangunan regional seperti delegasi tiga negara yang tergabung dalam Indonesia, Malaysia dan Thailand *Growth Triangle* (IMT-GT) dan Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Phillipine - *East ASEAN Growth Area* (BIMP-EAGA), maupun kerjasama perbatasan dengan Australia dan Timor Leste. Pembangunan berdimensi kewilayahan juga berarti pemerintah terus mendorong setiap daerah untuk mengembangkan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif masing-masing. Namun demikian, keseimbangan antar wilayah harus pula tetap dijaga sehingga tidak terjadi ketimpangan antar wilayah. Tak boleh

---

⁶ Dewan Perwakilan Rakyat, *Pidato Presiden Republik Indonesia tentang pembangunan nasional dalam perspektif daerah di depan sidang paripurna khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, tanggal 19 Agustus 2009.*

ada satu daerah pun yang tertinggal terlalu jauh dari daerah lainnya. Prinsipnya adalah, jika daerah-daerah maju maka negarapun akan maju.

Ketiga, Menciptakan integrasi ekonomi nasional dalam era globalisasi. Pembangunan nasional yang sedang dijalankan, tidak berjalan di ruang vakum. Bahkan sejak zaman kolonial, ekonomi Indonesia telah berkaitan dengan ekonomi dunia. Bedanya, pada saat itu, konteksnya adalah eksploitasi ekonomi dan sumber daya Indonesia untuk kepentingan ekonomi kolonial. Sekarang, sebagai bangsa merdeka, keterkaitannya dengan ekonomi dunia didasarkan pada kepentingan nasional dan untuk dimanfaatkan demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Strategi *keempat*, Pengembangan ekonomi lokal di setiap daerah, guna membangun ekonomi domestik yang kuat secara nasional. Ekonomi domestik yang kuat merupakan modal utama suatu bangsa untuk berjaya di tengah arus globalisasi. Pelajaran yang bisa kita petik dari krisis ekonomi global yang melanda dunia saat ini adalah, negara yang bisa bertahan dari dampak negatif resesi dunia adalah negara dengan ekonomi domestik yang kuat. Selain itu, ekonomi domestik yang kuat juga menjamin kemandirian suatu bangsa.

Kelima, Keserasian dan keseimbangan antar pertumbuhan dan pemerataan, atau *Growth with Equity*. Strategi demikian juga merupakan koreksi atas kebijakan pembangunan terdahulu, yang dikenal dengan *trickle down effect*. Strategi *trickle down effect* mengasumsikan perlunya memprioritaskan pertumbuhan ekonomi terlebih dahulu, baru kemudian dilakukan pemerataan. Dalam kenyataannya di banyak negara, termasuk di Indonesia, teori ini gagal menciptakan kemakmuran untuk semua.

Keenam, Pembangunan yang menitik-beratkan pada kemajuan kualitas manusianya. Manusia Indonesia bukan sekedar obyek pembangunan, melainkan justru subyek pembangunan. Sumber daya manusia menjadi aktor dan sekaligus fokus tujuan pembangunan, sehingga dapat dibangun kualitas kehidupan manusia Indonesia yang makin baik. Untuk itu, “Pembangunan untuk Semua” selalu memberikan prioritas yang sangat tinggi pada aspek pendidikan, kesehatan, dan pendapatan serta lingkungan kehidupan yang lebih berkualitas. Yang dimaksud dengan lingkungan, di samping lingkungan hidup yang sehat dan lestari, juga adalah lingkungan sosial, politik dan keamanan yang tertib, aman, nyaman dan demokratis.

Sejalan dengan keenam strategi pembangunan untuk semua tersebut, dibidang kesehatan menurut Prof Dr Azrul Azwar pembangunan kesehatan yang pro rakyat adalah pembangunan kesehatan yang berpihak pada rakyat miskin dan harus memenuhi enam syarat, yaitu:⁷

1. memberikan bantuan biaya pengobatan bagi masyarakat miskin;

---

⁷ Kesehatan Tidak Berpihak Kepada Rakyat, (online), <http://matanews.com/2009/04/14/kesehatan-tidak-berpihak-pada-rakyat/>, (diakses 9 November 2009)

2. membangun fasilitas kesehatan yang banyak dimanfaatkan masyarakat miskin;
3. memprioritaskan penanggulangan penyakit yang banyak diderita masyarakat miskin;
4. pemerintah harus mengalokasikan lebih banyak dana kesehatan bagi masyarakat miskin;
5. mengutamakan keterlibatan masyarakat tingkat akar rumput dalam pembangunan kesehatan; dan
6. menerapkan program kesehatan masyarakat nonpersonal.

III. Pelaksanaan Pembangunan Kesehatan Pro Rakyat

Pelaksanaan strategi pembangunan kesehatan pro rakyat dari keenam persyaratan tersebut menurut Prof Dr Azrul Azwar⁸, sampai saat ini baru persyaratan pertama saja yang dilaksanakan. Namun demikian sejak Juli 2007, tekanan terhadap warga miskin tidak berkurang (bahkan semakin berat). Di tengah hidup mereka yang susah, hak mereka untuk mendapatkan pelayanan kesehatan gratis dipangkas habis-habisan oleh Keputusan Menteri Kesehatan 417/2007. Keputusan menteri tertanggal 12 April 2007 itu memuat tiga poin. Pertama, menghapus 80 jenis obat mahal dari daftar jaminan asuransi PT Askes. Artinya, pemerintah hanya melayani yang murah. Kedua, warga miskin yang tidak terdaftar pada jaring pengaman sosial (JPS) tidak dilayani PT Askes. Padahal, perusahaan asuransi negara itu tidak pernah menyurvei warga miskin. Ketiga, keputusan tersebut berlaku per 1 Juli 2007. Keputusan itu merombak Kepmenkes 1241/2004 yang menetapkan jaminan kesehatan warga miskin bersifat *all risk* (semua jenis penyakit). Keputusan tersebut juga menelanjangi kesungguhan *option for the poor* pemerintah, yang baru meluncurkan program obat murah, tetapi di pihak lain memangkas kebutuhan-kebutuhan besar kesehatan warga miskin.⁹

Saat ini pemerintah memang masih memberikan pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin melalui program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) namun masih belum maksimal. Hal ini dikarenakan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin yang sekarang dilakukan masih belum sesuai dengan UU no. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).¹⁰

Berkaitan dengan syarat yang kedua, pembangunan fasilitas kesehatan masih lebih diarahkan pada pembangunan rumah sakit bertaraf internasional dan bukan pada pembangunan sarana pelayanan kesehatan dasar yang dibutuhkan

---

⁸ ibid

⁹ Ismail Saleh Mukadar, 2007, *Membajak Hak Sehat Warga Miskin*, (online), <http://www.jambi-independent.co.id/home/modules.php?name=News&file=article&sid=4332> (diakses, 16 November 2009)

¹⁰ Akan dibahas lebih lanjut pada saat pembahasan tentang Jamkesmas.

masyarakat miskin. Keberadaan puskesmas yang sangat penting perannya dalam pembangunan kesehatan masyarakat masih kurang diperhatikan. Demikian juga dengan pemberdayaan masyarakat. Sementara itu, upaya peningkatan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan kesehatan justru menyempit menjadi pendirian pos kesehatan desa yang kegiatannya lebih banyak bersifat kuratif. Program-program kesehatan masyarakat yang bersifat non personal seperti peningkatan akses terhadap air bersih, kesehatan lingkungan, dan gizi masyarakat pun masih belum dijalankan secara maksimal. Kegiatan penyuluhan tentang hal tersebut juga belum banyak.

Akibatnya, permasalahan kesehatan masih merupakan suatu masalah-masalah warisan dari tahun-tahun sebelumnya. Wabah Diare dan Demam Berdarah *Dengue* (DBD) masih terus menjadi pekerjaan rumah bidang kesehatan yang belum mampu menemukan sebuah jurus ampuh untuk dapat mengatasi masalah-masalah tersebut.

Pembangunan Kesehatan merupakan proses perubahan tingkat kesehatan masyarakat dari tingkat yang kurang baik menjadi lebih baik sesuai dengan standar kesehatan. Perubahan ini dapat dikenali dengan mengamati kasus kematian bayi. Masyarakat yang tingkat kesehatannya buruk, maka angka kematian bayinya tinggi. Penyebab kematian anak dan penduduk usia muda agaknya mempunyai pola serupa dengan bayi, walaupun angkanya lebih rendah. Pada kelompok dewasa, angka kematian/kesakitan akibat penyakit menular tampaknya sama dengan kelompok usia muda. Hal ini menunjukkan bahwa apabila tingginya angka kematian dan kesakitan pada penduduk terutama golongan usia produktif dapat menurunkan kualitas sumber daya manusianya. Oleh sebab itu, pembangunan kesehatan dapat disebut juga pembangunan yang dilakukan sebagai investasi dari sumber daya manusia.

Selain itu, mutu pelayanan kesehatan masih rendah. Para perawat juga masih sulit tersenyum kepada pasien Askeskin, Para Dokter masih sulit berkomunikasi dengan pasiennya. Hal ini dikarenakan mereka masih menganut paradigma bahwa "pasien kan yang butuh kami". Sarana prasarana kita pada beberapa instansi pelayanan kesehatan juga masih jauh di bawah standar. Pantas saja bila orang-orang kaya berbondong-bondong lari memperoleh pelayanan kesehatan di negeri lain seperti ke Singapura dan Malaysia. Hal tersebut menyebabkan terjadinya kerugian ekonomi hanya karena sebuah senyum, keramah-tamahan, dimana perhatian yang mereka rasa tidak mereka dapatkan di negeri sendiri.

Dilain pihak, para dokter, perawat dan RS berteriak "malu-malu" kepada pemerintah karena jumlah Pasien Askeskin yang melonjak tetapi pemerintah belum dapat membayar klaim dari pihak RS dan mengetahui kemana saja dana yang dialokasikan untuk rakyat tidak mampu. Kebijakan pemerintah untuk

menggratiskan pasien Askeskin adalah niat yang mulia tapi masih belum menyelesaikan masalah.¹¹

Untuk itu, didalam merancang pembangunan kesehatan yang berorientasikan pro rakyat di masa yang akan datang, pemerintah harus lebih memperhatikan keenam elemen tersebut sehingga seluruh masyarakat bisa menjangkau pelayanan kesehatan yang berkualitas dengan biaya terjangkau (dengan menerapkan konsep kendali biaya).

Komitmen politis yang kuat dalam menerapkan kebijakan kesehatan juga harus ditunjukkan oleh pemerintah, untuk mewujudkan pelaksanaan pembangunan kesehatan yang berpihak pada rakyat miskin. Tidak kalah pentingnya adalah perkuatan program pelayanan kesehatan dasar yang didukung oleh pembiayaan dan tenaga kesehatan yang memadai (bukan sekedar jargon semata) serta upaya peningkatan peran serta masyarakat sangat diperlukan.

Oleh karena itu, dukungan anggaran sektor kesehatan sangat diperlukan. Seperti kita ketahui bahwa anggaran bidang kesehatan saat ini hanya 2,6% dari APBN. Padahal mengacu pada WHO. Untuk kedepannya anggaran kesehatan setidaknya harus 5%.¹² Meskipun ketentuan angka prosentasi anggaran bidang kesehatan tidak tertuang dalam amanat UUD, namun masalah kesehatan tidak kalah pentingnya dibanding pendidikan. Tidak ada gunanya sekolah yang bagus tapi murid-muridnya tidak sehat, karena sudah dapat dipastikan bahwa upaya untuk mencerdaskan bangsa tidak akan tercapai.

Sumber daya manusia yang berkualitas dengan didukung kesehatan prima dapat menciptakan suatu kondisi yang dapat menimbulkan terobosan baru dan pemikiran baru tentang pembangunan nasional terutama dalam peningkatan pertumbuhan dibidang ekonomi sosial dan budaya. Penduduk yang sehat akan berpikiran maju dan berusaha dengan sekuat tenaga untuk selalu menginginkan perubahan dari kondisi ia sekarang ini.

Selain anggaran belanja kesehatan yang proporsional seimbang dengan jumlah rakyat miskin di daerah, yang tidak kalah pentingnya adalah penyertaan masyarakat dalam pengambilan kebijakan pemerintah dalam sektor kesehatan harus terus digalakkan. Agar masyarakat semakin peduli dengan masalah kesehatan yang berada di wilayahnya. Dengan demikian masyarakat yang mandiri di bidang kesehatan dapat segera terwujud.

Untuk menjamin akses penduduk miskin terhadap pelayanan kesehatan, sejak tahun 1998 pemerintah telah melaksanakan berbagai upaya pemeliharaan kesehatan penduduk miskin. Pada tahun 2005 pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin diselenggarakan dalam mekanisme asuransi kesehatan yang

---

¹¹ Irwandy, *Refleksi Setahun Dunia Kesehatan di Negeri Ini*, (online), <http://irwandykapalawi.wordpress.com/2007/12/27/refleksi-setahun-dunia-kesehatan-di-negeri-ini/> (diakses 2-11-2009)

¹² Yatim Usman, *Pro Rakyat*, (online), <http://usmanyatim.wordpress.com/2009/01/09/siti-fadilah-supari-dan-pro-rakyat/> (diakses 30 November 2009)

dikenal dengan Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Bagi Masyarakat Miskin (Askeskin). Kemudian atas dasar pertimbangan pengendalian biaya kesehatan, peningkatan mutu, transparansi dan akuntabilitas dilakukan perubahan mekanisme pada tahun 2008 yang meliputi: pemisahan fungsi verifikator dan pembayar, penempatan pelaksana verifikasi di RS, penerapan paket tarif Jamkesmas 2008 (INA DRG yang disederhanakan), pembentukan Tim Pengelola Jamkesmas dan Tim Koordinasi Jamkesmas serta penugasan PT Askes (Persero) dalam manajemen kepesertaan. Pelaksanaan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin pada tahun 2008 dinamakan program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas).¹³

Jamkesmas adalah program pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin yang sebelumnya disebut Asuransi Kesehatan untuk Masyarakat Miskin (Askeskin). Adapun sasaran program Jamkesmas berjumlah 19,1 juta rumah tangga miskin (TRM) yang setara dengan 76,4 juta jiwa masyarakat yang terdiri dari masyarakat miskin dan masyarakat tidak mampu, tidak termasuk yang sudah mempunyai jaminan kesehatan lainnya.¹⁴

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat miskin dilakukan dengan mengacu pada prinsip-prinsip asuransi yaitu:¹⁵

1. Pengelolaan dana amanat dan nirlaba dengan pemanfaatan hanya untuk peningkatan kesehatan masyarakat miskin.
2. Pelayanan kesehatan bersifat menyeluruh (komprehensif) sesuai dengan standar pelayanan medik yang cost effective dan rasional.
3. Pelayanan kesehatan dilakukan dengan prinsip terstruktur dan berjenjang.
4. Pelayanan kesehatan diberikan dengan prinsip portabilitas dan ekuitas.
5. Pengelolaan program dilaksanakan secara transparan dan akuntabel.

Perubahan mekanisme yang mendasar pada program Jamkesmas 2008 adalah adanya pemisahan peran pembayar dengan verifikator melalui penyaluran dana langsung ke Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) dari Kas Negara, penggunaan tarif paket Jaminan Kesehatan Masyarakat di RS, penempatan pelaksana verifikasi di setiap Rumah Sakit, pembentukan Tim Pengelola dan Tim Koordinasi di tingkat Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota serta penugasan PT Askes (Persero) dalam manajemen kepesertaan.

Pergantian pihak pengelola dengan tahun-tahun sebelumnya menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan dalam pelaksanaannya, sehingga mekanisme pelaksanaan Program Jamkesmas tahun 2008 sebagai berikut:¹⁶

---

¹³ Departemen Kesehatan, *Petunjuk Teknis JAMKESMAS di Puskesmas dan Jaringannya Tahun 2008*, Jakarta, 2008, hal. 2

¹⁴ *ibid*

¹⁵ *op.cit*, hal. 3

¹⁶ Depkes, *Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 125/Menkes/SK/II/2008, tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat*, Jakarta, 2008

1. Kepesertaan Jamkesmas

Peserta Program Jamkesmas adalah setiap orang miskin dan tidak mampu yang terdaftar dan memiliki kartu dan berhak mendapatkan pelayanan kesehatan. Jumlah sasaran peserta sebesar 19,1 juta Rumah Tangga Miskin (RTM) atau sekitar 76,4 juta jiwa. Jumlah tersebut berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2006, yang dijadikan dasar penetapan jumlah sasaran peserta secara nasional oleh pemerintah. Berdasarkan Jumlah Sasaran Nasional tersebut pemerintah membagi alokasi sasaran kuota Kabupaten/Kota. Bupati/Walikota wajib menetapkan peserta Jamkesmas Kabupaten/Kota dalam satuan jiwa berisi nomor, nama dan alamat peserta dalam bentuk Keputusan Bupati/Walikota.

Administrasi kepesertaan Jamkesmas meliputi: registrasi, penerbitan dan pendistribusian kartu kepada peserta. Untuk administrasi kepesertaan Departemen Kesehatan menunjuk PT Askes (Persero), dengan kewajiban melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data peserta yang telah ditetapkan Pemda, kemudian dilakukan entry oleh PT Askes (Persero) untuk menjadi data base kepesertaan di Kabupaten/Kota.
- b. Entry data setiap peserta.
- c. Berdasarkan data base tersebut kemudian kartu diterbitkan dan didistribusikan kepada peserta.
- d. PT Askes (Persero) menyerahkan kartu peserta kepada yang berhak, mengacu kepada penetapan Bupati/Walikota dengan tanda terima yang ditanda tangani/cap jempol peserta atau anggota keluarga peserta.
- e. PT Askes (Persero) melaporkan hasil pendistribusian kartu peserta kepada Bupati/Walikota, Gubernur, Departemen Kesehatan, Dinas Kesehatan Propinsi dan Kabupaten/ Kota serta rumah sakit setempat.

2. Tatalaksana Pelayanan Kesehatan

Setiap peserta Jamkesmas berhak mendapat pelayanan kesehatan dasar meliputi pelayanan kesehatan rawat jalan (RJ) dan rawat inap (RI), serta pelayanan kesehatan rujukan rawat jalan tingkat lanjutan (RJTL), rawat inap tingkat lanjutan (RITL) dan pelayanan gawat darurat.

Pelayanan kesehatan dalam program Jamkesmas menerapkan pelayanan berjenjang berdasarkan rujukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Pelayanan rawat jalan tingkat pertama diberikan di Puskesmas dan jaringannya. Pelayanan rawat jalan lanjutan diberikan di Balai Kesehatan Mata Masyarakat (BKMM), Balai Besar Kesehatan Paru Masyarakat (BBKPM), BKPM/BP4/BKIM dan rumah sakit (RS).
- b. Pelayanan rawat inap diberikan di Puskesmas Perawatan dan ruang rawat inap kelas III (tiga) di RS Pemerintah termasuk RS Khusus, RS

- TNI/POLRI dan RS Swasta yang bekerjasama dengan Departemen Kesehatan. Departemen Kesehatan melalui Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota atas nama Menkes membuat perjanjian kerjasama (PKS) dengan RS setempat, yang diketahui Kepala Dinas Kesehatan Provinsi meliputi berbagai aspek pengaturan.
- c. Pada keadaan gawat darurat (emergency) seluruh Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) wajib memberikan pelayanan kepada peserta walaupun tidak memiliki perjanjian kerjasama. Penggantian biaya pelayanan kesehatan diklaimkan ke Departemen Kesehatan melalui Tim Pengelola Kabupaten/Kota setempat setelah diverifikasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada program ini.
  - d. RS/BKMM/BBKPM/BKPM/BP4/BKIM melaksanakan pelayanan rujukan lintas wilayah dan biayanya dapat diklaimkan oleh Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) yang bersangkutan ke Departemen Kesehatan.

Pelayanan kesehatan RJTL di BKMM/BBKPM/BKPM/ BP4/BKIM dan di Rumah Sakit, serta pelayanan RI di Rumah Sakit yang mencakup tindakan, pelayanan obat, penunjang diagnostik, pelayanan darah serta pelayanan lainnya (kecuali pelayanan haemodialisa) dilakukan secara terpadu sehingga biaya pelayanan kesehatan diklaimkan dan diperhitungkan menjadi satu kesatuan menurut jenis paket dan tarif pelayanan kesehatan peserta Jamkesmas Tahun 2008, atau penggunaan sistem INA-DRG (apabila sudah diberlakukan), sehingga dokter berkewajiban melakukan penegakan diagnosa sebagai dasar pengajuan klaim.

Dalam pelayanan kesehatan bagi peserta Jamkesmas yang dilakukan oleh PPK dilakukan verifikasi, verifikasi terhadap pelayanan di Puskesmas (RJTP, RITP, Persalinan, dan pengiriman spesimen, transportasi dan lainnya) di laksanakan oleh Tim Pengelola Jamkesmas Kabupaten/Kota, sementara pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh Rumah Sakit, BKMM/BBKPM/BKPM/BP4/BKIM dilaksanakan oleh Pelaksana Verifikasi.

Verifikasi adalah kegiatan penilaian administrasi klaim yang diajukan PPK yang dilakukan oleh Pelaksana Verifikasi dengan mengacu kepada standar penilaian klaim. Tujuan dilaksanakannya verifikasi adalah diperolehnya hasil pelaksanaan program Jamkesmas yang menerapkan prinsip kendali biaya dan kendali mutu. Tiap-tiap RS/BKMM/BBKPM/BKPM/BP4/BKIM akan ditempatkan pelaksana verifikasi yang jumlahnya diperhitungkan dari jumlah tempat tidur (TT) yang tersedia di RS/BKMM/BBKPM/BKPM/BP4/BKIM dan beban kerja.

Verifikasi Program Jaminan Kesehatan Masyarakat meliputi: verifikasi administrasi kepesertaan, administrasi pelayanan dan administrasi keuangan. Pelaksana Verifikasi dalam melaksanakan tugas sehari-hari di RS/BKMM/BBKPM/BKPM/BP4/BKIM berdasarkan beban kerja di bawah koordinasi Tim Pengelola JAMKESMAS Kabupaten/ Kota.

Pelaksana verifikasi ditetapkan oleh Kepala Dinas Kesehatan Propinsi atas nama Menteri Kesehatan yang ditugaskan untuk melaksanakan penilaian

administrasi klaim yang diajukan PPK, dengan mengacu kepada standar penilaian klaim, dan memproses klaim sesuai dengan hak dan tanggung jawabnya.

Pada dasarnya manfaat yang disediakan untuk masyarakat miskin bersifat komprehensif sesuai indikasi medis, kecuali beberapa hal yang dibatasi dan tidak dijamin. Pelayanan kesehatan komprehensif tersebut meliputi antara lain:

- 1) Pelayanan Kesehatan di Puskesmas dan Jaringannya
  - b) Rawat Jalan Tingkat Pertama (RJTP), dilaksanakan pada Puskesmas dan jaringannya baik dalam maupun luar gedung meliputi pelayanan:
    - Konsultasi medis, pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan
    - Laboratorium sederhana (darah, urin, dan feses rutin)
    - Tindakan medis kecil
    - Pemeriksaan dan pengobatan gigi, termasuk cabut/ tambal
    - Pemeriksaan ibu hamil/nifas/menyusui, bayi dan balita
    - Pelayanan KB dan penanganan efek samping (alat kontrasepsi disediakan BKKBN)
    - Pemberian obat.
  - b) Rawat Inap Tingkat Pertama (RITP), dilaksanakan pada Puskesmas Perawatan, meliputi pelayanan :
    - Akomodasi rawat inap
    - Konsultasi medis, pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan
    - Laboratorium sederhana (darah, urin, dan feses rutin)
    - Tindakan medis kecil
    - Pemberian obat
    - Persalinan normal dan dengan penyulit (PONED)
  - c) Persalinan normal yang dilakukan di Puskesmas non-perawatan/bidan di desa/Polindes/dirumah pasien/praktek bidan swasta.
  - d) Pelayanan gawat darurat (emergency). Kriteria/diagnosa gawat darurat, sebagaimana terlampir.
- 2) Pelayanan kesehatan di RS dan di BKMM/BBKPM/BKPM/ BP4/BKIM:
  - a) Rawat Jalan Tingkat Lanjutan (RJTL), dilaksanakan pada Puskesmas yang menyediakan pelayanan spesialistik, poliklinik spesialis RS Pemerintah, BKMM/BBKPM/BKPM/BP4/BKIM meliputi:
    - Konsultasi medis, pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan oleh dokter spesialis/umum
    - Rehabilitasi medik
    - Penunjang diagnostik: laboratorium klinik, radiologi dan elektromedik
    - Tindakan medis kecil dan sedang
    - Pemeriksaan dan pengobatan gigi tingkat lanjutan
    - Pelayanan KB, termasuk kontak efektif, kontak pasca persalinan

- keguguran, penyembuhan efek samping dan komplikasinya (alat kontrasepsi disediakan oleh BKKBN)
  - Pemberian obat yang mengacu pada Formularium Rumah Sakit
  - Pelayanan darah
  - Pemeriksaan kehamilan dengan risiko tinggi dan penyulit
- b) Rawat Inap Tingkat Lanjutan (RITL), dilaksanakan pada ruang perawatan kelas III RS Pemerintah, meliputi:
- Akomodasi rawat inap pada kelas III
  - Konsultasi medis, pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan
  - Penunjang diagnostik: laboratorium klinik, radiologi dan elektromedik.
  - Tindakan medis
  - Operasi sedang dan besar
  - Pelayanan rehabilitasi medis
  - Perawatan intensif (ICU, ICCU, PICU, NICU, PACU)
  - Pemberian obat mengacu Formularium RS program ini
  - Pelayanan darah
  - Bahan dan alat kesehatan habis pakai
  - Persalinan dengan risiko tinggi dan penyulit (PONEK)
- c) Pelayanan gawat darurat (emergency) kriteria gawat darurat, sebagaimana terlampir
- 3) Pelayanan Yang Dibatasi (Limitation)
- a) Kacamata diberikan dengan lensa koreksi minimal +1/-1 dengan nilai maksimal Rp 150.000,- berdasarkan resep dokter.
  - b) Intra Ocular Lens (IOL) diberi penggantian sesuai resep dari dokter spesialis mata, berdasarkan harga yang paling murah dan ketersediaan alat tersebut di daerah.
  - c) Alat bantu dengar diberi penggantian sesuai resep dari dokter THT, pemilihan alat bantu dengar berdasarkan harga yang paling murah dan ketersediaan alat tersebut di daerah.
  - d) Alat bantu gerak (tongkat penyangga, kursi roda, dan korset) diberikan berdasarkan resep dokter dan disetujui Direktur Rumah Sakit atau pejabat yang ditunjuk dengan mempertimbangkan alat tersebut memang dibutuhkan untuk mengembalikan fungsi dalam aktivitas sosial peserta tersebut. Pemilihan alat bantu gerak berdasarkan harga yang paling efisien dan ketersediaan alat tersebut di daerah.
  - e) Pelayanan penunjang diagnostik canggih. Pelayanan ini diberikan hanya pada kasus-kasus 'life-saving' dan kebutuhan penegakkan diagnosa yang sangat diperlukan melalui pengkajian dan pengendalian oleh Komite Medik.

4) Pelayanan Yang Tidak Dijamin (Exclusion)

- a) Pelayanan yang tidak sesuai prosedur dan ketentuan
- b) Bahan, alat dan tindakan yang bertujuan untuk kosmetika
- c) General check up
- d) Prothesis gigi tiruan.
- e) Pengobatan alternatif (antara lain akupunktur, pengobatan tradisional) dan pengobatan lain yang belum terbukti secara ilmiah
- f) Rangkaian pemeriksaan, pengobatan dan tindakan dalam upaya mendapat keturunan, termasuk bayi tabung dan pengobatan impotensi.
- g) Pelayanan kesehatan pada masa tanggap darurat bencana alam
- h) Pelayanan kesehatan yang diberikan pada kegiatan bakti sosial

3. Tata Laksana Pendanaan

Sumber Dana berasal dari APBN sektor Kesehatan Tahun Anggaran 2008 dan kontribusi APBD. Pemerintah daerah berkontribusi dalam menunjang dan melengkapi pembiayaan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin di daerah masing-masing.

Dana yang digunakan untuk penyelenggaraan Program Jamkesmas merupakan dana bantuan sosial dimana dalam pembayaran kepada rumah sakit dalam bentuk paket, dengan berdasarkan klaim yang diajukan. Khusus untuk BKMM/BBKPM/BKPM/BP4/BKIM pembayaran paket disetarakan dengan tarif paket pelayanan rawat jalan dan atau rawat inap rumah sakit dan peserta tidak boleh dikenakan biaya dengan alasan apapun.

4. Pengorganisasian.

Pengorganisasian dalam penyelenggaraan Jamkesmas terdiri dari Tim Pengelola dan Tim Koordinasi Jamkesmas di Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota, pelaksana verifikasi di PPK dan PT Askes (Persero).

Tim Pengelola Jamkesmas bersifat Internal lintas program Departemen Kesehatan sedangkan Tim koordinasi bersifat lintas Departemen. Tim Pengelola Jamkesmas melaksanakan pengelolaan jaminan kesehatan bagi masyarakat miskin meliputi kegiatan-kegiatan manajemen kepesertaan, pelayanan, keuangan, perencanaan dan sumber daya manusia, informasi, hukum dan organisasi serta telaah hasil verifikasi. Tim Pengelola Jamkesmas bersifat internal lintas program di Departemen Kesehatan dan Dinas Kesehatan Provinsi/Kabupaten/Kota. Selain Tim Pengelola juga dibentuk Tim Koordinasi program Jamkesmas, yang bertugas melaksanakan koordinasi penyelenggaraan jaminan kesehatan masyarakat miskin yang melibatkan lintas sektor dan pemangku kepentingan (stakeholder) terkait dalam berbagai kegiatan antara lain koordinasi, sinkronisasi, pembinaan, dan pengendalian.

Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat) yang telah dirancang oleh Departemen Kesehatan sebagai pengganti askeskin, menurut hasil riset ICW (*Indonesia Corruption Watch*) di awal tahun 2009 lalu, ditemukan enam persoalan dalam pelaksanaan program Jamkesmas.¹⁷

Enam permasalahan tersebut adalah data peserta yang belum akurat, sosialisasi yang belum optimal, adanya pungutan untuk mendapatkan kartu, adanya peserta yang tidak menggunakan kartu ketika berobat, adanya pasien Jamkesmas yang mengeluarkan biaya, dan masih buruknya kualitas pelayanan pasien Jamkesmas.

Selain itu, meskipun sejak tahun 2008 pemerintah telah mengembangkan program Jamkesmas, namun kenyataan di lapangan, masih terdapat masyarakat miskin yang sulit mengakses pelayanan kesehatan. Persoalan ini menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk menyediakan dana pendamping melalui program Jamkesda. PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang tinggi atau rendah bukanlah faktor penentu bagi pelaksanaan program Jamkesda. Komitmen dan kesungguhan pemerintah daerah merupakan hal yang paling utama demi terlaksananya Jamkesda.

Bila dilihat dari dasar hukumnya memang pelaksanaan Jamkesmas belum sepenuhnya mengacu pada UU no. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Dimana sistem yang dianut belum mengacu pada sistem asuransi sosial dan tanpa konsep kendali biaya. Padahal bantuan sosial tersebut direalisasikan dalam bentuk Jaminan Kesehatan yang penyelenggaraannya dalam skema asuransi sosial. Secara umum asuransi kesehatan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu asuransi komersial (sukarela) dan asuransi sosial (wajib).

Penyelenggara asuransi komersial biasanya adalah swasta murni, dan dalam menentukan premi dilakukan oleh badan penyelenggara atau pihak asuransi itu sendiri dan berbasis pada kepesertaan sukarela yang tujuannya adalah mencari laba (*for profit*). Sedangkan asuransi sosial penyelenggaranya adalah BUMN atau suatu badan yang ditunjuk oleh pemerintah, dan dalam penyelenggaraannya ada intervensi pemerintah baik dalam menetapkan tarif maupun menentukan jenis layanan termasuk kepesertaannya, dimana basis utamanya adalah regulasi bukan respon pasar sehingga tidak mencari laba (*not for profit*).¹⁸

Negara menggunakan dana yang berasal dari APBN untuk membayar premi peserta. Jika melihat sejarahnya asuransi dapat dipakai pemerintah suatu negara untuk memberikan jaminan sosial (*social security*) bagi rakyatnya. Pemerintah berperan sebagai penanggung anggota masyarakat, dan anggota masyarakat berkedudukan sebagai tertanggung. Anggota masyarakat diwajibkan

---

¹⁷ Octaviany Tuti, *Jamkesmas dan Tantangannya*, Anugerah Pharmindo Lestari News Magazine (Online), www.aplcare.com (diakses 6 november 2009)

¹⁸ Norman, C & Webwr, A, *Social Health insurance a Guidebook for planning*, Genewa: WORLD Health Organization, 1994. hal. 16

membayar iuran yang berfungsi sebagai premi. Dalam program Jamkesmas tersebut, peserta yang merupakan penduduk miskin dan hampir miskin dibayarkan preminya oleh negara.

Untuk penyelenggaraan di masa yang akan datang, perlu dilakukan kajian apakah program ini dapat dikelola dalam bentuk Badan Layanan Umum (BLU). Dengan menggunakan sistem pengelolaan keuangan BLU, tujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat dapat tercapai.

IV. Penutup

Kesehatan adalah hak dan investasi bagi bangsa, dengan demikian semua warga negara berhak atas kesehatannya. Di bidang kesehatan, dalam rangka pemenuhan hak masyarakat miskin sebagaimana diamanatkan konsitusi dan undang-undang, pemerintah telah menetapkan kebijakan pembangunan kesehatan pro rakyat untuk lebih memfokuskan pada pelayanan kesehatan masyarakat miskin.

Wujud dan harapan melalui keberhasilan pembangunan kesehatan Pro rakyat akan menghasilkan usaha membantu rakyat secara langsung, memberdayakan rakyat untuk mandiri dan memantapkan kemandirian masyarakat akan hidup sehat.

Kebijakan program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) yang menggantikan program Askeskin (Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin) merupakan salah satu perwujudan pembangunan kesehatan yang pro rakyat. Namun demikian, pelaksanaan Jamkesmas masih belum menjangkau seluruh masyarakat miskin, sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang no 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).

Untuk kedepannya dan dalam rangka mengimplementasikan penjabaran UU RI no 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) perlu segera disusun Peraturan Pemerintah yang isinya mencakup upaya menyelamatkan ibu dan bayi baru lahir. Sehingga kelak kita dapat berharap di media massa akan terlihat laporan "neraca kesehatan" dengan persentase semakin banyaknya warga negara yang terhindarkan dari sakit dan telah dibuat sehat melalui berbagai kebijakan di hulu.

Selain itu, berbagai profesi yang pasti memiliki idealisme tinggi dapat pula melakukan advokasi dalam rangka membuat rakyat sehat, melalui kompetensi masing- masing. Sehingga kelak seluruh warga negara Indonesia dari sabang sampai meroke dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia dapat selalu hidup sehat produktif baik secara fisik, mental sosial dan ekonomis.

Advokasi juga dapat dilakukan melalui terobosan dan ide-ide cemerlang yang bermuara kepada upaya meningkatkan derajat kesehatan masyarakat (arti advokasi: adalah suatu usaha sistematis dan terorganisir untuk mempengaruhi dan mendesak terjadinya perubahan dalam kebijakan publik secara berahap-maju (incremental), berarti bukan Revolusi, tetapi lebih merupakan suatu usaha perubahan sosial melalui semua saluran dan piranti demokrasi perwakilan, proses-proses politik dan legislasi yang terdapat dalam sistem yg berlaku) ,dalam mendesak agar adanya perubahan kebijakan dalam memajukan berbagai upaya kesehatan masyarakat, kepada berbagai pihak yang paling bertanggung jawab terhadap berbagai upaya kesehatan masyarakat di Republik ini.

Tidak kalah pentingnya adalah komitmen dari semua pihak dalam mengupayakan pembangunan kesehatan yang pro rakyat sangatlah diperlukan realisasinya. Sehingga tidak sekedar menjadi jargon politik dalam rangka mengambil simpati publik.

~ 3 ~

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Litbang Depkes. *Asesmen Determinan Utilisasi, Askes dan Kepuasan Konsumen Pel.Kes, Khususnya pada masyarakat miskin di daerah sulit, terpencil dan daerah miskin perkotaan*. Cisarua. 2006.
- Departemen Kesehatan, *Petunjuk Teknis JAMKESMAS di Puskesmas dan Jaringannya Tahun 2008*, Jakarta, 2008.
- _____, *Pedoman Pelaksanaan Jamkesmas 2008*, Jakarta, 2008
- _____, *Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 125/Menkes/SK/II/2008, tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat*, Jakarta, 2008
- Ismail Saleh Mukadar, 2007, *Membajak Hak Sehat Warga Miskin*, (online), <http://www.jambi-independent.co.id/home/modules.php?name=News&file=article&sid=4332> (diakses, 16 November 2009)
- Irwandy, *Refleksi Setahun Dunia Kesehatan di Negeri Ini*, (online), <http://irwandykapalawi.wordpress.com/2007/12/27/refleksi-setahun-dunia-kesehatan-di-negeri-ini/> (diakses 2-11-2009)
- Dewan Perwakilan Rakyat, *Pidato Presiden Republik Indonesia tentang pembangunan nasional dalam perspektif daerah di depan sidang paripurna khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, tanggal 19 Agustus 2009*,
- Jamkesmas Mekanisme Anti Korupsi*, (online), http://www.jpkm-online.net//index.php?option=com_content&task=view&id=104&Itemid=2 (diakses 2 April 2008).
- Kesehatan Tidak Berpihak Kepada Rakyat*, (online), <http://matanews.com/2009/04/14/kesehatan-tidak-berpihak-pada-rakyat/>, (diakses 9 November 2009)
- Norman, C & Webwr, A, *Social Health insurance a Guidebook for planning*, Geneva: WORLD Health Organization, 1994.
- Octaviany Tuti, *Jamkesmas dan Tantangannya*, Anugerah Pharmindo Lestari News Magazine (Online), www.aplcare.com (diakses 6 november 2009)
- Sosialisasi Program Jamkesmas Tersendat*, Kompas, 11 Maret 2008

Wandy, *Program Askeskin di Awal Tahun 2008*, (online),
<http://irwandykapalawi.wordpress.com/2008/02/09/program-pelayanan-kesehatan-masyarakat-miskin-askeskin-2008/>, (diakses 9 Febuari 2008)

Yatim Usman, *Pro Rakyat*, (online),
<http://usmanyatim.wordpress.com/2009/01/09/siti-fadilah-supari-dan-pro-rakyat/> (diakses 30 November 2009)

**PEMBERDAYAAN PEREMPUAN:
IMPLEMENTASI PENGARUSUTAMAAN GENDER
DALAM PEMBANGUNAN SOSIAL**

oleh: Sali Susiana

I. Pendahuluan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menjamin persamaan kedudukan antara perempuan dan laki-laki. Hal itu antara lain terdapat dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 H ayat (2), Pasal 28 I ayat (2), dan Pasal 29 I ayat (4). Implementasi dari ketentuan tersebut terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), yang secara khusus mengatur mengenai hak perempuan dalam Bab III Bagian ke-9 tentang Hak Wanita, yaitu dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 51.

Dalam tataran internasional, jaminan terhadap hak asasi manusia, termasuk di dalamnya hak asasi perempuan, terdapat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang dideklarasikan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948. Komitmen PBB untuk menjamin hak-hak perempuan secara lebih khusus ditunjukkan ketika Majelis Umum PBB menyetujui Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*) pada tanggal 18 Desember 1979. Pemerintah Indonesia telah menandatangani konvensi tersebut pada tanggal 29 Juli 1980 pada saat mengikuti Konferensi Perempuan se-Dunia ke II di Kopenhagen. Konvensi tersebut kemudian diratifikasi menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita atau lebih dikenal dengan Konvensi Perempuan pada tanggal 24 Juli 1984.¹

---

¹ Istilah “wanita” dalam tulisan ini hanya digunakan untuk mengutip Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.

Di samping meratifikasi Konvensi Perempuan, Indonesia bersama 188 negara lainnya telah menyepakati Deklarasi dan Landasan Aksi Beijing atau *Beijing Declaration and Platform for Action* (BPFA) yang merupakan hasil Konferensi Perempuan se-Dunia ke IV yang diselenggarakan di Beijing pada tahun 1995. BPFA merupakan landasan operasional yang disepakati bagi pelaksanaan Konvensi Perempuan yang bertema kesetaraan, pembangunan, dan perdamaian (*equality, development, and peace*). BPFA mengidentifikasi 12 bidang kritis beserta tujuan-tujuan strategis bagi setiap bidang yang meliputi: (1) perempuan dan kemiskinan; (2) pendidikan dan pelatihan bagi perempuan; (3) perempuan dan kesehatan; (4) kekerasan terhadap perempuan; (5) perempuan dan konflik bersenjata; (6) perempuan dan ekonomi; (7) perempuan dan pengambilan keputusan; (8) mekanisme institusional bagi kemajuan perempuan; (9) hak asasi perempuan; (10) perempuan dan media; (11) perempuan dan lingkungan; dan (12) anak perempuan.

Komitmen untuk meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender juga tercantum dalam Tujuan Pembangunan Abad Milenium/*Millennium Development Goals* (MDGs) yang dicanangkan oleh PBB dalam *Millennium Summit* yang diselenggarakan pada bulan September 2000. MDGs berisi 8 tujuan dan 17 target yang harus dicapai oleh 191 negara anggota PBB pada tahun 2015. Ke delapan target tersebut adalah: (1) meniadakan kemiskinan dan kelaparan ekstrim; (2) mencapai pendidikan dasar secara universal; (3) meningkatkan kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan; (4) mengurangi tingkat kematian anak; (5) memperbaiki kesehatan ibu; (6) memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit-penyakit lainnya; (7) menjamin kelestarian lingkungan hidup; dan (8) membentuk sebuah kerja sama global untuk pembangunan.²

Walaupun secara normatif UUD 1945 telah menjamin persamaan kedudukan setiap warga negara, baik perempuan maupun laki-laki dan Indonesia telah meratifikasi Konvensi Perempuan sejak 25 tahun yang lalu, namun sampai saat ini perempuan masih mengalami diskriminasi hampir di segala bidang kehidupan. Akibat perlakuan yang diskriminatif, perempuan

---

² Diterjemahkan dari *The UN Millennium Development Goals*.

belum memperoleh manfaat yang optimal dalam menikmati hasil pembangunan. Perempuan sebagai bagian dari proses pembangunan nasional, yaitu sebagai pelaku sekaligus pemanfaat hasil pembangunan, masih belum dapat memperoleh akses, berpartisipasi, dan memperoleh manfaat yang setara dengan laki-laki, terutama dalam proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan maupun dalam pelaksanaan pembangunan di semua bidang dan semua tingkatan.

Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report/HDR*) yang dikeluarkan oleh UNDP menunjukkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index/HDI*) Indonesia pada tahun 2008 berada di peringkat 109 dari 179 negara, dengan nilai 0,726, jauh di bawah negara-negara ASEAN lainnya seperti Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand, dan Filipina. Sementara itu, Indeks Pembangunan Gender (*Genderrelated Development Index/GDI*) Indonesia pada tahun yang sama berada di peringkat 85 dari 159 negara.³

Rendahnya kualitas hidup perempuan secara lebih jelas terlihat dari beberapa indikator yang terdapat di berbagai bidang kehidupan, baik pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan/ekonomi, maupun politik yang masih menunjukkan kesenjangan antara perempuan dan laki-laki. Di bidang pendidikan, data Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) menunjukkan jumlah siswa Sekolah Dasar menurut jenis kelamin pada tahun 2006-2007 adalah 1.673.327 orang siswa perempuan berbanding 13.604.909 orang siswa laki-laki (48,23% : 51,77%).⁴ Rendahnya partisipasi perempuan di dunia pendidikan juga dapat dilihat dari tingginya persentase perempuan buta aksara. Dari total jumlah penduduk buta aksara sebesar 9,7 juta orang (5,97% dari jumlah penduduk Indonesia), sekitar 6,3 juta orang diantaranya adalah perempuan.⁵ Dengan demikian, kasus buta aksara pada perempuan lebih tinggi daripada laki-laki, yaitu sebesar 64%.⁶

Demikian pula di bidang kesehatan. Angka kematian ibu (AKI) mencapai 203-400 kasus setiap tahunnya, yang merupakan angka tertinggi di

---

³ <http://hdrstate.undp.org/2008> countries/country_fact.sheets.

⁴ Jumlah siswa menurut jenis kelamin: <http://depdiknas.go.id>.

⁵ 64 Persen Perempuan Buta Huruf, *Kompas*, 28 April 2009 halaman 12.

⁶ Sumber lain menyebutkan bahwa perbandingan angka buta aksara antara perempuan dan laki-laki adalah 63:37. Baca: KPP Masih Dibutuhkan, *Kompas*, 11 September 2009 halaman 53.

Asia.⁷ Sedangkan prevalensi anemia pada ibu hamil pada tahun 2007 mencapai 50%-60%.⁸ Di bidang ketenagakerjaan/ekonomi, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan juga masih relatif rendah, yaitu 49,21%. Sementara TPAK laki-laki adalah 86,02%. Data BPS/Sakernas 2007 menyebutkan dari total jumlah penduduk yang bekerja sebanyak 97.583.141 orang, jumlah perempuan yang bekerja hanya 35.431.859 orang (36,3%).⁹ Dari jumlah tersebut, 68,1% perempuan bekerja di sektor informal yang rentan dengan ketidakpastian upah, pendapatan, dan jaminan sosial.¹⁰

Kondisi memprihatinkan juga terjadi pada perempuan yang menjadi tenaga kerja di luar negeri (TKI). Data Bank Dunia menunjukkan, pada tahun 2004, sekitar 80% dari TKI adalah tenaga kerja perempuan, dan 95% di antaranya bekerja di sektor informal sebagai pembantu rumah tangga atau profesi lain yang sejenis seperti perawat bayi (*babysitter*) atau orang lanjut usia (pramurukti).¹¹ Data lain dari Bank Dunia menunjukkan, pada tahun yang sama jumlah TKI yang terdaftar mencapai 380.688 orang, dan 83% di antaranya adalah perempuan. Dari jumlah tersebut, lebih dari 90% tenaga kerja perempuan bekerja di sektor informal sebagai pembantu rumah tangga.¹²

Posisi perempuan di bidang politik dan pengambilan keputusan juga masih menunjukkan peningkatan yang lambat. Di lembaga legislatif, jumlah perempuan sampai saat ini belum mencapai 30%. Hasil Pemilu 2009 menunjukkan, jumlah perempuan yang terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebanyak 102 orang (18,04%) dan di Dewan Perwakilan Daerah sebanyak 36 orang (27,27%).¹³ Sedangkan jumlah perempuan yang

---

⁷ Disampaikan oleh Saporinah Sadli dalam Seminar Nasional pra-Tanwir II Aisyiyah di Asri *Medical Center* Universitas Muhammadiyah Yogyakarta tanggal 11 Juni 2009. Baca: Hak Perempuan di Indonesia Belum Terpenuhi, *Republika*, 12 Juni 2009 halaman 5. Sumber lain mencatat AKI di Indonesia telah turun menjadi 259 per 100.000 kelahiran hidup dan merupakan yang tertinggi di ASEAN. Baca: Hak Reproduksi: Bukan Saatnya Memaksa, *Kompas*, 31 Juli 2009 halaman 37.

⁸ Anemia: <http://www.fertifikasi Indonesia.net>, diakses tanggal 17 November 2007.

⁹ Jumlah Penduduk Bekerja :<http://www.depnakertrans.go.id/pusdatin.html>.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ "Country Gender Assessment: Indonesia," Southeast Asia Regional Department, Regional and Sustainable Development Departement, Asia Development Bank, Manila, Philippines, July 2006.page 72.

¹² Fact Sheet: "Migration, Remittance, and Female Migrant Workers," Female Migrant Workers Research Team Bank Dunia (World Bank), Januari 2006, page 1.

¹³ Data dari Media *Center* Komisi Pemilihan Umum, Juli 2009, dalam Sulistyowati Irianto dan Titiek Kartika, draft *Buku Pegangan tentang Gender di Parlemen*, 2009.

menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah rata-rata mencapai 21%.¹⁴ Jumlah perempuan yang menduduki jabatan eksekutif di semua lembaga negara juga masih di bawah 10%, meskipun jumlah perempuan yang menjadi pegawai negeri sipil hampir mencapai 45%. Jumlah perempuan yang menduduki jabatan Eselon I hanya 8,7% dan Eselon II sebesar 7,1%.¹⁵

Kondisi tersebut di atas menunjukkan bahwa sampai saat ini masih terjadi kesenjangan gender (*gender gap*)¹⁶ dalam setiap aspek kehidupan. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk mempercepat terciptanya kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Salah satu strategi yang telah diakui secara internasional untuk memperkecil kesenjangan gender adalah melalui *gender mainstreaming*/pengarusutamaan gender (PUG). Tulisan ini berusaha untuk memaparkan pentingnya PUG, perkembangan yang telah dicapai selama ini dalam implementasi PUG, hambatan yang dihadapi dalam implementasi dan alternatif solusi yang dapat diambil untuk mengatasi hambatan tersebut.

II. Konsep Pengarusutamaan Gender

Konsep Pengarusutamaan Gender (PUG) pertamakali muncul saat Konferensi PBB untuk Perempuan ke IV di Beijing tahun 1995. Pada saat itu, berbagai area kritis yang perlu menjadi perhatian pemerintah dan masyarakat di seluruh dunia untuk mewujudkan kesetaraan gender mulai dipetakan. PUG didesakkan sebagai strategi yang harus diadopsi oleh PBB, pemerintah, dan

---

¹⁴ Kajun Suprpto, *Evaluasi Keterwakilan Politik Perempuan Pasca-Pemilu 2009*, makalah disampaikan dalam diskusi yang diadakan oleh Bagian Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia Sekretariat Jenderal DPR RI, 19 Agustus 2009.

¹⁵ Draft Panduan Rencana Aksi Nasional Peningkatan Posisi dan Peran Perempuan PNS di Lembaga Eksekutif dan Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan dalam Pilkada, Deputi Bidang Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, Tahun 2009.

¹⁶ Kesenjangan gender adalah istilah yang mengacu kepada perbedaan antara perempuan dalam akses dan kontrol atas sumber-sumber daya penting, perbedaan dalam pekerjaan dan upah dimana laki-laki menerima lebih banyak dibandingkan perempuan. Kesenjangan gender juga mengandung ketidakseimbangan hubungan antara perempuan dan laki-laki dalam proses pembangunan, dimana perempuan tidak berpartisipasi dalam proses pembangunan. Lihat *Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender*, BKKBN, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, dan UNFPA, 2005, halaman 302.

organisasi yang relevan untuk memastikan bahwa rencana aksi di berbagai area kritis dapat dilaksanakan dengan efektif.¹⁷

Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) mendefinisikan PUG sebagai:

“proses memeriksa pengaruh terhadap perempuan dan laki-laki setelah dilaksanakannya sebuah rencana, termasuk legislasi dan program-program dalam berbagai bidang dan di semua tingkat. PUG adalah strategi untuk membuat masalah dan pengalaman perempuan maupun laki-laki menjadi bagian yang menyatu dengan rencana, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian kebijakan dan program dalam semua aspek politik, ekonomi, dan sosial, agar perempuan dan laki-laki sama-sama mendapatkan manfaat dan ketidaksetaraan (*inequality*) tidak berlanjut. Tujuan akhirnya adalah kesetaraan gender.”¹⁸

Sedangkan Razavi dan Miller mendefinisikan PUG sebagai proses teknis dan politis yang membutuhkan perubahan pada kultur atau watak organisasi, tujuan, struktur, dan pengalokasian sumber daya.¹⁹

Dengan demikian, PUG merupakan sebuah strategi, bukan tujuan. Strategi ini dirumuskan agar desain, implementasi, monitoring, dan evaluasi kebijakan dan program di seluruh ranah politik, ekonomi, sosial, dan budaya dapat terwujud. Sedangkan tujuan utamanya adalah mewujudkan keadilan gender.²⁰

Menurut Teresa Rees, terdapat tiga prinsip utama dalam PUG, yaitu:²¹

a. Menempatkan individu sebagai manusia seutuhnya

Prinsip ini berasal dari paradigma *politics of difference* (politik perbedaan) yang melihat laki-laki dan perempuan sebagai manusia yang mampu memikul tanggung jawab masing-masing. Kemanusiaan laki-laki dan perempuan harus mendapatkan penghargaan dan penghormatan yang sama karena mereka sama-sama lahir sebagai manusia yang berhak

---

¹⁷ Hartian Silawati, Pengarusutamaan Gender: Mulai dari Mana? Dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006, halaman 20.

¹⁸ S.Razavi dan C. Miller, from WID to GAD: Conceptual Shifts in the Woman and Development Discourse, dalam Sinta R Dewi, *Feminisme, Gender, dan Transformasi Institusi*, dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan November 2006, halaman 13.

¹⁹ Sinta Dewi, *ibid.*, halaman 12.

²⁰ Indriaswaty Dyah Saptaningrum, *Parlemen yang Responsif Gender: Panduan Pengarusutamaan Gender dalam Fungsi Legislatif*, Sekretariat Jenderal DPR RI dan PROPER UNDP, 2008, halaman 5.

²¹ Teresa Rees, *Gender Mainstreaming: Misunderstood or Misappropriated?* Dalam Hartian Silawati, *ibid.*, halaman 21-23.

untuk hidup dengan mulia. Laki-laki maupun perempuan harusnya berstatus sama dan sama-sama mulianya. Prinsip ini menolak memperlakukan laki-laki dan perempuan sesuai dengan peran-peran sosial mereka sebagai suami atau istri, yang cenderung sekadar menempelkan identitas istri pada identitas suaminya, yang tidak mempedulikan apakah laki-laki dan perempuan memiliki kebutuhan dan aspirasinya masing-masing, yang mungkin sama atau mungkin pula berbeda. Prinsip individu sebagai manusia ini sesuai dengan prinsip hak asasi manusia yang menganggap laki-laki dan perempuan sebagai manusia yang sama-sama memiliki hak-hak dasar yang harus dilindungi.

b. Demokrasi

Demokrasi berarti keterlibatan anggota masyarakat sipil dalam proses-proses pemerintahan. Demokrasi juga meningkatkan partisipasi masyarakat sipil dalam membangun dan merancang kebijakan yang mempengaruhi hidup mereka. Oleh karena itu, diperlukan forum untuk menyuarakan kebutuhan dan aspirasi mereka. Masyarakatlah yang dapat memastikan agar sumber daya dialokasikan berdasarkan kebutuhan.

c. Fairness, Justice, dan Equality

inti dari prinsip *fairness, justice, dan equality* (pemerataan, keadilan, dan kesetaraan) adalah keadilan sosial. Inilah alasan utama mengapa PUG harus dilaksanakan. Tanpa itu, PUG tidak lebih dari perubahan manajemen yang tetap berorientasi pada keuntungan pembangunan itu sendiri daripada mengupayakan keadilan bagi warganya. Prinsip ini mengakui adanya ketidakadilan sosial dalam pengalokasian sumber daya, yang akan memudahkan kita melakukan langkah-langkah untuk menghilangkannya.

Dari tiga prinsip tersebut jelas bahwa keadilan gender adalah nilai fundamental dalam pemenuhan dan promosi hak-hak asasi manusia. Mengarusutamakan keadilan gender berarti membawa laki-laki dan perempuan ke dalam proses pengambilan keputusan tentang alokasi sumber

daya dan manfaat pembangunan. Keterlibatan mereka sangat penting untuk memastikan semua kebutuhan dan aspirasi mereka terpenuhi.

Di Indonesia, PUG secara resmi diadopsi menjadi strategi pembangunan bidang pemberdayaan perempuan melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Dalam Lampiran inpres tersebut PUG didefinisikan sebagai: "Strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi salah satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional."²²

Adapun tujuan PUG dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2000 adalah terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender. Strategi PUG ditempuh dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Ruang lingkup PUG dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2000 meliputi:²³

a. Perencanaan

Merupakan upaya untuk mencapai tujuan secara rasional, baik dalam tahapan membuat kebijakan maupun program di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten. Perencanaan kebijakan merupakan penentuan tujuan dan sasaran pembangunan, sedangkan perencanaan program merupakan operasionalisasi dari kewenangan pemerintah yang dilakukan pada setiap lingkup pemerintahan di berbagai tingkatan wilayah.²⁴ Termasuk di dalam tahap perencanaan ini adalah perencanaan yang responsif gender/*gender budgeting*.

---

²² *Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender. op.cit.*, halaman 194.

²³ *Ibid.*, halaman 121-124.

²⁴ Pengertian program di sini adalah program/proyek/kegiatan operasional yang merujuk kepada Program Pembangunan Nasional, Program Pembangunan Daerah, Rencana Pembangunan Tahunan dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah serta RAPBN dan RAPBD. Lihat *Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender, ibid.*, halaman 122.

b. Pelaksanaan

Pelaksanaan harus memperhatikan aspek perencanaan, termasuk anggarannya. Mekanisme kerja instansi pemerintah dalam melaksanakan PUG diatur sebagai berikut:

- Penanggung jawab dan perumus kebijakan tentang PUG secara nasional dilakukan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan;
- Pelaksana PUG dilakukan oleh semua instansi pemerintah tingkat pusat, pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat/LSM yang peduli pada kesetaraan dan ekadilan gender;
- Penanggung jawab operasional di tingkat daerah adalah gubernur atau bupati/walikota yang secara teknis dilaksanakan oleh biro/bagian/seksi yang menangani program pemberdayaan perempuan di daerah;
- Kerja sama antara institusi dan LSM melalui kelompok kerja untuk menyatukan langkah dan mengevaluasi pelaksanaan PUG guna dilaporkan kepada bupati/walikota, gubernur, dan presiden.

c. Pemantauan dan Evaluasi

berbagai kebijakan, program, dan kegiatan yang sudah disusun (direncanakan) perlu dipantau dan dievaluasi dengan memperhatikan hal-hal berikut: dapat dipertanggungjawabkan; tepat waktu; sederhana (efektif dan efisien); transparan, dapat dipercaya dengan data yang valid; menggunakan data terpilah menurut jenis kelamin; dan adanya indikator dan tolok ukur. Pemantauan dan evaluasi mencakup:

- sejauh mana prakondisi dan komponen kunci PUG telah ada;
- sejauh mana perempuan dan laki-laki memiliki akses dan kontrol yang sama atas sumber daya, fasilitas, dan pelayanan kegiatan;
- sejauh mana para staf, mitra kerja, dan kelompok sasaran, baik perempuan maupun laki-laki telah berpartisipasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan serta dalam pelaksanaan program;
- sejauh mana kinerja kegiatan staf telah responsif gender.

Pada tingkatan yang lebih rendah, dasar hukum pelaksanaan PUG juga diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003

tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah. Dengan demikian secara normatif dasar hukum pelaksanaan PUG di Indonesia telah cukup memadai. Namun demikian, hingga sembilan tahun lebih sejak Inpres No. 9 Tahun 2000 ditetapkan, upaya pengarusutamaan gender masih menunjukkan kemajuan yang sangat lambat.

III. Kendala Implementasi Pengarusutamaan Gender (PUG) di Indonesia

Menurut Soeparman, kendala implementasi PUG dapat dikategorikan ke dalam 3 tataran, yaitu makro, meso, dan mikro.²⁵ Di tingkat makro, masih terdapat undang-undang (UU) yang bias gender dan mendiskriminasi perempuan, misalnya UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Di tingkat lokal, juga masih terdapat banyak perda yang bias gender dan diskriminatif.

Pada tataran meso, dokumen perencanaan strategis sektor pembangunan yang terdapat dalam Rencana Strategis (Renstra) Kementerian/Lembaga dan Rencana Strategis Daerah/Renstrada Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD belum menjadikan gender sebagai salah satu arus utama. Hal ini sangat disayangkan mengingat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/RPJMN gender merupakan salah satu arus utama, di samping tiga arus utama pembangunan lainnya.

Sedangkan persoalan di tingkat mikro lebih banyak berupa prasyarat yang harus dipenuhi dalam implementasi PUG, antara lain: (1) kemampuan aparat perencana menguasai teknis analisis gender untuk menemukan dan mengenali kesenjangan gender sesuai dengan konteks sektoral (bidang) dan lokal; (2) keberanian menentukan indikator kinerja yang terukur untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan gender yang ada; dan ketersediaan data terpilah menurut jenis kelamin yang sampai saat ini masih jarang ada.

Berbeda dengan itu, Cattleya menyatakan bahwa tantangan terbesar yang dihadapi dalam PUG adalah dalam pelaksanaan dan pelembagaan

---

²⁵ Surjadi Soeparman: "Mengapa *Gender Mainstreaming* Menjadi Aksi Nasional?" dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006, halaman 40-42.

sistem akuntabilitasnya.²⁶ Proses pelebagaan akuntabilitas PUG mensyaratkan dibangunnya prakondisi PUG berupa aturan, kebijakan, mekanisme, alat analisis, data terpilah, kelembagaan, kemampuan, tersedianya sumber daya, dukungan masyarakat sipil, dan kepemimpinan perempuan yang berkualitas.²⁷ Silawati menyebut prakondisi ini sebagai *enabling tools and technical tools*, yang terdiri dari 7 unsur, yaitu: dukungan politik, kebijakan, sumber daya, sistem data dan informasi, kelembagaan, alat analisis gender, dan dukungan masyarakat sipil.²⁸

Sedangkan Arivia mencatat beberapa kendala yang dihadapi dalam implementasi PUG, antara lain: (1) belum meratanya pemahaman tentang konsep gender dan PUG di kalangan *decision makers*; (2) Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tidak cukup kuat sebagai landasan hukum; (3) masalah pengenalan strategi PUG yang belum cukup menjawab kebutuhan sektor dan daerah; (4) terbatasnya indikator gender yang dapat digunakan untuk menganalisis dan menyusun kebijakan; (5) belum digunakannya analisis gender dalam perencanaan pembangunan.²⁹

Ditinjau dari aturan hukum yang ada, saat ini, dasar hukum PUG adalah Inpres Nomor 9 Tahun 2000. Hal ini menjadi salah satu kendala dalam implementasi PUG, mengingat berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Inpres tidak termasuk dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan perangkat hukum yang berkedudukan lebih tinggi dari Inpres sebagai dasar untuk mengintegrasikan PUG sebagai strategi mencapai kesetaraan dan keadilan gender (KKG) dalam sistem pembangunan nasional.

Prakondisi lain yang diperlukan bagi pelebagaan akuntabilitas dalam implementasi PUG menurut Cattleya adalah alat analisis. Secara teoritis, hal ini sebenarnya tidak menjadi masalah, mengingat selama ini telah terdapat

---

²⁶ Leya Cattleya, Laporan Independen Konsultan – Implementasi Strategi Pengarusutamaan Gender di Indonesia: Refleksi dari Kajian Mandiri – Partisipatif dan Pembelajaran dari Konsultasi Nasional, Provinsi, dan Kabupaten, dalam Leya Cattleya: “Pelebagaan Akuntabilitas Pengarusutamaan Gender: Bukan Sesuatu yang Mustahil, *Jurnal Perempuan* No. 50: *Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan November 2006, halaman 45.

²⁷ Leya Cattleya, *ibid*, halaman 55.

²⁸ Hartian Silawati, *op. cit.*, halaman 23.

²⁹ Prolog *Jurnal Perempuan* No. 50: *Pengarusutamaan Gender*, Pengarusutamaan Gender: Sebuah Penantian Panjang, Yayasan Jurnal Perempuan November 2006, halaman 4.

berbagai alat analisis yang dapat digunakan sebagai perangkat PUG. Pengertian perangkat di sini adalah suatu strategi PUG yang dirumuskan dan diterapkan dengan melakukan analisis gender melalui pendekatan-pendekatan yang populer dan sering digunakan. Analisis gender ini bertujuan untuk mendiskusikan dan memahami relasi gender, dampak perbedaan gender dan hubungan sosial yang melingkupinya serta menangkap ketidakadilan gender yang muncul sebagai akibat konstruksi tersebut.³⁰

Beberapa pendekatan yang sering digunakan dalam melakukan analisis gender antara lain: Kerangka Analisis Harvard (*Harvard Analytical Framework*); Kerangka Kerja Mosser (*Mosser's Framework*); Matrik Analisis Gender (*Gender Analysis Matrix*); Kerangka Pemberdayaan Perempuan LongWe (*Women Empowerment Framework*); dan Kerangka Kerja Pendekatan Relasi Sosial (*Social Relation Approach Framework*).³¹

Yang menjadi masalah adalah ketika diimplementasikan di lapangan, dibutuhkan alat analisis yang praktis dan terintegrasi dengan format perencanaan, implementasi, monitoring, dan evaluasi pembangunan. Alat analisis yang tersedia selama ini, termasuk yang dikembangkan oleh pemerintah, menurut Silawati terlalu rumit untuk diintegrasikan ke dalam format yang ada.³² Untuk mengatasi kendala tersebut, Silawati mengusulkan untuk menggenderkan (*engendering*) format-format tersebut.³³

Kelembagaan, sebagai prakondisi lainnya, diakui atau tidak, memang masih menjadi kendala dalam implementasi PUG. Di tingkat nasional, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan (KPP) menjadi lembaga yang bertanggung jawab untuk memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam pelaksanaan PUG dan melaporkan hasil pelaksanaan PUG kepada Presiden, sebagaimana diatur dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2000.

Bantuan teknis tersebut diberikan dalam bentuk sosialisasi, advokasi, panduan, pelatihan, konsultasi, informasi, penyediaan bahan dan data, termasuk data terpilah dan profil gender. KPP memfasilitasi kegiatan sosialisasi dan advokasi tentang konsep gender, strategi PUG, dan KKG bagi

---

³⁰ Indriaswaty Dyah Saptaningrum, *op. cit.*, halaman 9-10.

³¹ *Ibid.*

³² Hartian Silawati, *op. cit.*, halaman 28.

³³ *Ibid.*

para pejabat dan pengambil kebijakan di departemen, lembaga pemerintah non-departemen, pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota.³⁴ KPP juga menyelenggarakan pelatihan analisis gender dan penganggaran responsif gender bagi perencana sektor di tingkat pusat dan perencana Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di provinsi dan kabupaten/kota dalam bentuk *training of trainer* (TOT) dan pelatihan teknis, melakukan komunikasi-informasi-edukasi (KIE) mengenai KKG kepada kepala daerah, melakukan kampanye penyadaran gender, mendukung penguatan prasyarat pelaksanaan PUG dan melakukan forum koordinasi dengan daerah.³⁵

Sebagai lembaga pemerintah yang paling bertanggung jawab dalam melaksanakan Inpres Nomor 9 Tahun 2000, KPP telah berupaya untuk melakukan berbagai program dan kegiatan yang berkaitan dengan implementasi PUG. Akan tetapi, terbukti hingga 9 tahun sejak inpres diterbitkan, kemajuan yang dicapai dalam implementasi PUG belum terlalu signifikan. Hal ini tidak terlepas dari beberapa faktor, antara lain terbatasnya anggaran yang dialokasikan untuk KPP. Sebagai gambaran, berdasarkan Rincian Anggaran Pemerintah Pusat Tahun 2008 yang terdapat dalam DIPA 2008, anggaran KPP tahun 2008 sebesar Rp 204.792.834.000 atau hanya sekitar 0,14% dari anggaran keseluruhan pemerintah pusat sebesar Rp141.322.775.070.000.³⁶ Setelah melalui proses pembahasan, angka ini bahkan turun menjadi Rp 189,6 miliar.³⁷

Faktor lainnya terkait dengan kelembagaan yang menangani bidang pemberdayaan perempuan, termasuk PUG, di daerah. Perubahan sistem pemerintahan yang lebih menekankan pada otonomi daerah dan terdesentralisasi turut mempengaruhi keberadaan dan posisi lembaga tersebut dalam struktur pemerintahan di daerah. Ketiadaan aturan hukum yang tegas mengenai lembaga pemberdayaan perempuan di daerah selama ini menyebabkan bervariasinya nomenklatur lembaga tersebut, baik di tingkat

---

³⁴ Wawancara dengan Meutia Hatta Swasono, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2009) dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006, halaman 107.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Sali Susiana, Sulasi Rongiyati, dan Nurul Hilaliyah, *Buku Kompilasi: Pengarusutamaan Gender dalam Parlemen*, Sekretariat Jenderal DPR RI bekerja sama dengan Proyek PROPER-United Nation Development Programme Indonesia, 2008, halaman 49.

³⁷ *Ibid.*

provinsi, kabupaten maupun kota, mulai dari yang berbentuk badan, biro, sampai dengan unit. Bahkan di beberapa daerah unit yang menangani bidang pemberdayaan digabung dengan bidang lain yang tidak berkaitan secara langsung dengan pemberdayaan perempuan. Oleh karena itu, kemajuan yang dicapai dalam implementasi PUG di daerah sangat tergantung kepada *political will* para pemimpin yang ada di daerah, di samping faktor penentu lainnya seperti ketersediaan anggaran yang memadai dan kualitas sumber daya manusia masing-masing daerah.

Sebagai contoh, beberapa daerah telah merespons Inpres Nomor 9 Tahun 2000 dengan mengeluarkan peraturan daerah (perda) yang menjadi dasar implementasi PUG di daerah, antara lain Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 10 Tahun 2005 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah. Beberapa daerah lainnya juga telah mencoba untuk menyusun perda yang berperspektif gender, misalnya Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pemberantasan Perdagangan Manusia terutama Perempuan dan Anak; serta Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak.

IV. Penutup

Sebagian besar teori mensyaratkan agar PUG dilaksanakan di dua tingkatan. Pertama, tingkat pelembagaan (kebijakan, struktur, sistem, dan prosedur). Dan kedua, tingkat implementasi (perubahan pada tingkat program yang dijalankan oleh organisasi).³⁸

Agar PUG dapat dilaksanakan, institusi juga harus bertransformasi. Aruna Rao dan David Kelleher menyatakan bahwa untuk menjalankan perubahan di tingkat institusi, PUG harus beroperasi di tiga tingkat, yaitu: makro (pembuat kebijakan); meso (tingkat organisasi); dan mikro (program tertentu).³⁹

---

³⁸ Sinta R. Dewi, *op.cit*, halaman 13.

³⁹ *Ibid.*

Transformasi institusi berarti juga mengubah aturan main. Rao dan Kelleher menjelaskan bahwa PUG harus terjadi di empat tingkat, yaitu: (1) individual/personal, yaitu pada tingkat kesadaran (pengetahuan, keterampilan, dan komitmen) perempuan dan laki-laki; (2) sosial, dimana kepentingan dan tujuan untuk meningkatkan kondisi perempuan dan laki-laki harus menjadi bagian dari agenda sosial, seperti meningkatkan akses pada layanan kesehatan dan keamanan dan akses pada sumber daya; (3) nilai-nilai informal, yang terbentuk dalam budaya dan praktik-praktik agama; (4) aturan formal institusi, misalnya hukum dan kebijakan.⁴⁰

Selain itu, berbagai referensi menekankan pentingnya *enabling tools* dan *technical tools*. Berdasarkan Kajian Implementasi Strategi PUG yang telah dilakukan melalui Proyek *Support for Mainstreaming Gender into Development Policies and Programs* oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan UNDP pada tahun 2005-2006 dan pengalaman di lapangan, dua hal mendasar yang harus dilakukan bersamaan untuk menjamin kelancaran implementasi PUG adalah penguatan tujuh prasyarat *enabling tools* dan *technical tools* secara efektif, keberanian untuk memasukkan dimensi gender dalam proses perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan.⁴¹ Dengan demikian, PUG harus diintegrasikan dalam setiap proses atau tahapan pembangunan. Integrasi ini harus dimulai sejak dari perencanaan dan penganggaran, karena pada tahap inilah sumber daya mulai dibagi-bagikan kepada siapa dan seberapa banyak.⁴² Jadi, dalam proses pembangunan, intervensi idealnya telah dilakukan sejak tahap perumusan kebijakan atau program.

Dukungan politik sebagai salah satu unsur *enabling tools* dan *technical tools* dilaksanakan dengan melakukan advokasi kepada para pengambil kebijakan di tingkat legislatif, eksekutif, dan yudikatif tentang pentingnya PUG dalam pembangunan, baik di tingkat pusat maupun tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Melalui advokasi diharapkan penyusunan kebijakan dan implementasinya mencerminkan perspektif gender.

---

⁴⁰ *Ibid*, halaman 14.

⁴¹ *Ibid*, halaman 24.

⁴² Hartian Silawati, *op.cit.*, halaman 29.

Banyaknya kendala yang harus dihadapi dalam implementasi PUG, membutuhkan komitmen dan kerja keras berbagai pihak yang terkait, tidak terkecuali DPR. Salah satu peran yang dapat diambil DPR sebagai lembaga legislatif adalah menjadi inisiator perubahan status hukum Inpres Nomor 9 Tahun 2000 yang selama ini menjadi dasar hukum implementasi PUG.

Berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Inpres tidak termasuk dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan perangkat hukum yang berkedudukan lebih tinggi dari Inpres sebagai dasar implementasi PUG. Peningkatan status hukum Inpres Nomor 9 Tahun 2000 pernah dibahas oleh DPR periode 2004-2009 dengan pemerintah. Kesimpulan rapat kerja antara Komisi VIII DPR dengan KPP tanggal 27 Juni 2005 antara lain menyebutkan bahwa Komisi VIII DPR sepakat dengan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan agar Inpres Nomor 9 Tahun 2000 ditingkatkan bentuk hukumnya menjadi Peraturan Pemerintah. DPR periode 2009-2014 dapat menindaklanjuti hasil rapat kerja ini dengan melakukan rapat kerja dengan KPP untuk membicarakan status hukum Inpres Nomor 9 Tahun 2009 dan mengambil segala langkah-langkah yang diperlukan, agar implementasi PUG dapat berjalan secara lebih optimal.

DAFTAR PUSTAKA

Hartian Silawati, Pengarusutamaan Gender: Mulai dari Mana? *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006.

Indriaswaty Dyah Saptaningrum, *Parlemen yang Responsif Gender: Panduan Pengarusutamaan Gender dalam Fungsi Legislatif*, Sekretariat Jenderal DPR RI dan PROPER UNDP, 2008.

Leya Cattleya, Pelembagaan Akuntabilitas Pengarusutamaan Gender: Bukan Sesuatu yang Mustahil, *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006.

Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender, BKKBN, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, dan UNFPA, 2005.

Sali Susiana, Sulasi Rongiyati, dan Nurul Hilaliyah, *Buku Kompilasi: Pengarusutamaan Gender dalam Parlemen*, Sekretariat Jenderal DPR RI bekerja sama dengan Proyek PROPER-United Nation Development Programme Indonesia, 2008.

Sinta Dewi, Feminisme, Gender, dan Transformasi Institusi, *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006.

Surjadi Soeparman; Mengapa *Gender Mainstreaming* Menjadi Aksi Nasional? dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006.

Suratkabar:

64 Persen Perempuan Buta Huruf, *Kompas*, 28 April 2009.

Hak Perempuan di Indonesia Belum Terpenuhi, *Republika*, 12 Juni 2009.

Hak Reproduksi: Bukan Saatnya Memaksa, *Swara Kompas*, 31 Juli 2009.

KPP Masih Dibutuhkan, *Swara Kompas*, 11 September 2009.

Internet:

Anemia: <http://www.fertifikasi Indonesia.net>, diakses tanggal 17 November 2007.

Jumlah Penduduk Bekerja :<http://www.depnakertrans.go.id/pusdatin.html>

Jumlah siswa menurut jenis kelamin: <http://depdiknas.go.id>.

<http://hdrstate.undp.org/2008> countries/country_fact.sheets.

Lain-lain:

“*Country Gender Assessment: Indonesia*,” Southeast Asia Regional Department, Regional and Sustainable Development Department, Asia Development Bank, Manila, Philippines, July 2006.

Draft Panduan Rencana Aksi Nasional Peningkatan Posisi dan Peran Perempuan PNS di Lembaga Eksekutif dan Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan dalam Pilkada, Deputi Bidang Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, Tahun 2009, tidak diterbitkan.

Fact Sheet: “*Migration, Remittance, and Female Migrant Workers*,” Female Migrant Workers Research Team Bank Dunia (World Bank), Januari 2006.

Materi Advokasi dan Pembekalan kepada Perempuan Bakal Calon Anggota Legislatif dalam Rangka Menyambut Pemilu Tahun 2009, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, 2008, tidak diterbitkan.

Sulistiyowati Irianto dan Titiek Kartika, draft *Buku Pegangan tentang Gender di Parlemen*, 2009.

Kajun Suprpto, *Evaluasi Keterwakilan Politik Perempuan Pasca-Pemilu 2009*, makalah disampaikan dalam diskusi yang diadakan oleh Bagian Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, Biro Perancangan Undang-Undang Deputi Bidang Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI, 19 Agustus 2009.

MEMBANGUN MANAJEMEN BENCANA: SEBUAH TANTANGAN PEMBANGUNAN SOSIAL DI INDONESIA

Hartini Retnaningsih *

Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang rawan bencana. Kondisi ini perlu menjadi perhatian dan pertimbangan dalam setiap upaya pembangunan sosial yang dilakukan di Indonesia. Negara perlu menempatkan kondisi kerawanan ini pada skala prioritas pertimbangan pembangunan sosial, mengingat sangat besarnya kemungkinan perubahan yang cepat pada masyarakat akibat bencana. Menurut Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVG), 25 daerah wilayah rawan gempa bumi yaitu: Aceh, Sumatera Utara (Simeulue), Sumatera Barat - Jambi, Bengkulu, Lampung, Banten Pandeglang, Jawa Barat, Bantar Kawung, Yogyakarta, Lasem, Jawa Timur, Bali, NTB, NTT, Kepulauan Aru, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Sangir Talaud, Maluku Utara, Maluku Selatan, Kepala Burung-Papua Utara, Jayapura, Nabire, Wamena, dan Kalimantan Timur.¹

Wilayah Kepulauan Indonesia terletak pada pertemuan 3 lempeng utama dunia yaitu lempeng Australia, Eurasia, dan Pasifik. Lempeng Eurasia dan Australia bertumbukan di lepas pantai barat Pulau Sumatera, lepas pantai Selatan pulau Jawa, lepas pantai Selatan kepulauan Nusa Tenggara, dan berbelok ke arah Utara ke perairan Maluku sebelah Selatan. Antara lempeng Australia dan Pasifik terjadi tumbukan di sekitar Pulau Papua. Sementara pertemuan antara ketiga lempeng itu terjadi di sekitar Sulawesi. Kondisi demikian yang menyebabkan pulau-pulau sekitar pertemuan 3 lempeng itu sering terjadi gempa bumi. Sejak awal September 2008 ini, tercatat telah terjadi lima belas kali gempa bumi. Lima lokasi berbeda dilanda gempa pada 2 September lalu, yaitu Provinsi Sulawesi Utara, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Timur dan Bengkulu. Gempa yang melanda provinsi Sulawesi Utara memiliki magnituda terbesar yaitu 6,3 SR, sedangkan yang lainnya berkisar antara 5,2 SR – 5,4 SR. Menurut informasi Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG), keseluruhan gempa yang terjadi pada September berjumlah lima belas kali dengan rata-rata magnituda 5,4 SR. Selain itu sebelas kali gempa terjadi pada kedalaman dangkal yaitu antara 10 km hingga 35 km. Gempa terakhir berkekuatan 7,6 skala richter mengguncang wilayah Ternate, Maluku Utara, Kamis (11/9), pukul 09.00 WIT. Pusat gempa berada 1.88 Lintang Utara - 127.27 Bujur Timur di Laut Maluku atau sekitar 122 kilometer Barat Laut Ternate-Maluku Utara dengan kedalaman 10 kilometer.²

Oleh karena posisi geografisnya yang rawan bencana, maka hampir setiap upaya dan pelaksanaan pembangunan di Indonesia baik yang berupa infrastruktur fisik maupun pembangunan sosial selalu dihadapkan pada kemungkinan tantangan kegagalan. Membangun di negeri ini dapat diibaratkan membangun istana pasir, dimana keindahan dan kesempurnaan yang ingin atau telah dicapai bisa hancur dalam sekejap akibat bencana yang datang tiba-tiba. Indonesia adalah negeri yang mempunyai banyak potensi, namun juga banyak tantangan yang salah satunya adalah masalah bencana yang setiap saat bisa menimpa. Dalam konteks ini, gagasan untuk membangun sebuah manajemen bencana yang komprehensif dan relevan dengan kondisi setiap wilayah merupakan hal yang sangat penting untuk ditindaklanjuti, dalam rangka pembangunan sosial di Indonesia.

Pembangunan sosial merupakan bagian dari pembangunan nasional secara keseluruhan yang difokuskan pada pembangunan kualitas manusia. Dalam rangka mencapai kualitas kehidupan masyarakat, maka pembangunan sosial harus dilakukan secara berkesinambungan. Dalam hal ini diperlukan strategi pembangunan yang tepat di berbagai bidang, dan salah satunya adalah dalam penanganan bencana. Indonesia perlu mempunyai manajemen bencana yang baik, yang komprehensif, yang relevan sesuai kondisi masalah yang dihadapi masyarakat di berbagai wilayah Indonesia. Indonesia perlu mempunyai kebijakan yang relevan, yang bisa mencakup tata cara penangan bencana sejak awal hingga akhir. Bencana harus dicegah dan jika harus terjadi maka perlu ada upaya meminimalisir risikonya, baik dari sisi korban jiwa maupun harta.

---

* *Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Studi Kemasyarakatan pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta.*

¹ -----, *September 2008, Indonesia Diguncang 15 kali Gempa.*

http://www.jatim.go.id/infocuaca/index.php?op=det_bencana&bid=166, Akses Senin, 16 Februari 2009.

² -----, *September 2008, Indonesia Diguncang 15 kali Gempa.*

http://www.jatim.go.id/infocuaca/index.php?op=det_bencana&bid=166, Akses Senin, 16 Februari 2009.

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji pentingnya manajemen bencana yang komprehensif dan relevan dengan kondisi Indonesia. Manajemen bencana perlu terus dibangun dan ditingkatkan kualitasnya, dalam rangka pembangunan sosial di Indonesia. Pemikiran ini didasarkan pada kenyataan bahwa Indonesia adalah negeri yang rawan bencana, dimana bencana dapat terjadi kapan dan di mana saja. Oleh karenanya, manajemen bencana dinilai sebagai sesuatu yang sangat penting untuk diperhatikan.

Permasalahan

Indonesia adalah negeri yang rawan bencana, namun kondisi ini belum sepenuhnya dipahami dan menjadi pertimbangan utama dalam setiap upaya pembangunan di Indonesia. Hal ini terbukti dari berbagai pengalaman yang terjadi pada saat dan setelah bencana, dimana penanganannya banyak yang lamban, sehingga jumlah korban menjadi lebih banyak. Indonesia telah berulang kali mengalami bencana di berbagai wilayah, namun berulang kali pula Pemerintah dikritik tentang buruknya manajemen bencana yang dilakukan baik pada tahap tanggap darurat maupun saat rehabilitasi dan rekonstruksi. Dapat dikatakan, hingga sekarang belum ada manajemen bencana yang dinilai mampu mengatasi masalah dengan komprehensif dan efektif. Hampir dalam setiap peristiwa bencana, Pemerintah dan masyarakat seolah dilanda kepanikan sehingga tidak dapat memberikan pertolongan pertama dan bantuan-bantuan lain secara optimal kepada para korban bencana.

Menurut Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Sri Sultan Hamengku Buwono X, manajemen bencana di Indonesia masih jauh dari harapan, padahal negeri ini termasuk rawan terhadap bencana terutama gempa bumi. Indonesia adalah negara yang memiliki ancaman bencana dengan klasifikasi sangat bervariasi dan sangat berat.³ Contoh terkini dari buruknya manajemen bencana yang dilakukan Pemerintah adalah pada peristiwa bencana Padang.

Gempa bumi Sumatera Barat 2009 terjadi dengan kekuatan 7,6 Skala Richter di lepas pantai Sumatera Barat pada pukul 17:16:10 WIB tanggal 30 September 2009. Gempa ini terjadi di lepas pantai Sumatera, sekitar 50 km barat laut Kota Padang. Gempa menyebabkan kerusakan parah di beberapa wilayah di Sumatera Barat seperti Kabupaten Padang Pariaman, Kota Padang, Kabupaten Pesisir Selatan, Kota Pariaman, Kota Bukittinggi, Kota Padangpanjang, Kabupaten Agam, Kota Solok, dan Kabupaten Pasaman Barat. Menurut data Satkorlak PB, sedikitnya 1.117 orang tewas akibat gempa ini yang tersebar di 3 kota & 4 kabupaten di Sumatera Barat, korban luka berat mencapai 1.214 orang, luka ringan 1.688 orang, korban hilang 1 orang. Sedangkan 135.448 rumah rusak berat, 65.380 rumah rusak sedang, & 78.604 rumah rusak ringan.⁴

Menurut Koordinator LSM *Government Watch*, Farid Faqih, penanggulangan bencana gempa bumi di Sumatera Barat yang dilakukan pemerintah dinilai sudah sesuai prosedur tapi masih lamban dan panik. Kelambanan tersebut disebabkan infrastruktur jalan dan medan menuju ke lokasi bencana rusak serta keterbatasan peralatan. Kelambanan penanganan tersebut menyebabkan korban yang luka-luka menjadi meninggal, karena terlambat mendapatkan pertolongan. Evakuasi korban yang terjebak dalam reruntuhan gedung hingga hari kedua, Kamis (1/10) masih dilakukan secara manual menggunakan linggis, palu, dan cangkul, yang sangat lamban. Baru pada hari ketiga, Jumat (2/10), upaya evakuasi korban dilakukan menggunakan alat berat. Padahal, daya tahan manusia tidak makan dan tidak minum sama sekali hanya sekitar dua hingga tiga hari. Jika upaya evakuasi bisa dilakukan lebih mungkin korban selamat lebih banyak yang bisa diselamatkan. Alat berat yang digunakan hendaknya tidak hanya ekskavator, namun juga dilengkapi dengan alat berat yang memiliki capit seperti keping, sehingga bisa mengangkat atau menggeser puing.⁵

Penanganan gempa Sumatera Barat dan Jawa Barat dinilai tidak sistematis. Akibatnya, proses evakuasi terhadap korban lambat, distribusi bantuan tidak merata, daerah terisolasi tak tersentuh, data korban simpang siur, dan sejumlah persoalan lainnya. Berbagai kelemahan ini antara lain karena kepala daerah yang seharusnya juga selaku pemegang kekuasaan dan komando tertinggi di daerah tidak pernah dilatih manajemen bencana, baik prabencana, tanggap darurat (ketika bencana terjadi), maupun pascabencana. Kebijakan kepala daerah lebih bersifat reaktif dan tidak berdasarkan pada pengetahuan manajerial bencana. Untuk tanggap darurat, misalnya, kepala daerah tidak pernah dilatih soal prosedur

³ -----, **Manajemen Bencana Jauh dari Harapan**, <http://matanews.com/2009/10/26/manajemen-bencana-jauh-dari-harapan/>, Akses Kamis, 26 November 2009.

⁴ -----, **Gempa Bumi Sumatera Barat 2009**, <http://desthiarini.ngeblogs.com/2009/12/27/bencana-alam-di-indonesia/>, Akses Kamis, 26 November 2009.

⁵ -----, **Penanggulangan Bencana di Padang Dinilai Lamban**, <http://www.antaraneews.com/berita/1254558976/penanggulangan-bencana-di-padang-dinilai-lamban>, Akses Kamis, 26 November 2009.

distribusi bantuan, prosedur evakuasi korban, penanganan pengungsi, penanganan kesehatan korban, koordinasi antarinstansi, dan lainnya.⁶

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa manajemen bencana yang ada di Indonesia selama ini belum mampu mengatasi masalah secara efektif. Dalam konteks pembangunan sosial, hal ini merupakan tantangan yang harus dihadapi, dimana perlu dilakukan peningkatan kualitas manajemen bencana agar upaya pembangunan sosial tidak sia-sia. Setiap peristiwa bencana senantiasa menyisakan persoalan bagi para korban, yang bahkan bisa mengakibatkan para korban mengalami degradasi kehidupan yang mengurangi atau bahkan menjatuhkan kualitas hidupnya. Dalam hal ini diperlukan manajemen bencana yang mampu memberi pertolongan pertama dan bantuan-bantuan berikutnya dengan meminimalisir penderitaan dan kerugian para korban.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut, maka sejumlah pertanyaan yang layak dikemukakan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa manajemen bencana yang ada di Indonesia selama ini belum mampu mengatasi masalah?
2. Bagaimana manajemen bencana yang relevan untuk diterapkan di Indonesia?
3. Bagaimana kaitan manajemen bencana dengan pelaksanaan pembangunan sosial di Indonesia?
4. Bagaimana membangun manajemen bencana yang relevan dengan pembangunan sosial di Indonesia?

Kerangka Pemikiran

1. Pembangunan dan Kebijakan Sosial

Pembangunan sosial adalah bagian dari pembangunan nasional secara keseluruhan, yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Pembangunan sosial membutuhkan kebijakan sosial yang relevan. Mengenai kebijakan sosial, Hill dan Bramley menyatakan: *"First and foremost we would stress the point that in discussing social policy we are discussing an aspect of public policy, that is the action and positions taken by the state as the overriding authoritative collective entity in society."* Hill dan Bramley menyatakan betapa sulitnya mendefinisikan kebijakan sosial. Kemudian mereka menyatakan:

*"A rather similar approach is that which defines social policy in terms of the institutions involved in the making and delivery of policy. Thus, in Britain social policy embraces: (1) certain central government departments, notably the Department of Health and Social Security, together with associated ministers, parliamentary committees, etc.; (2) certain social government departments, notably Social Service Departments, and associated committees; (3) the National Health Service; (4) other offshoots of government such as (perhaps) the Manpower Service Commission; (5) (possibly) certain professional bodies whose members are centrally involved in social service, e.g. medicine, nursing, social work, teaching, and associated teaching and research institutions".*⁷

Terkait dengan kebijakan sosial, Gilbert, Specht, dan Terrell mengemukakan bahwa:

*"Analysts tend to approach social welfare policy in several interrelated ways. The major approaches to analysis can be characterized as studies of the three p's: process, product, and performance. Each approaches examines social welfare policy questions that are primarily relevant to the professional roles of planning, administration, and research. Professional engaged these activities devote most of their resources and energies to questions concerning the process, product, and performance of social welfare policy".*⁸

Menurut Suharto, kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.⁹ Kebijakan sosial adalah seperangkat tindakan (*course of action*), kerangka kerja (*framework*), petunjuk (*guideline*), rencana (*plan*), peta (*map*) atau strategi, yang dirancang untuk menterjemahkan visi politis pemerintah atau lembaga pemerintah dalam program dan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang

⁶ -----, **Penanganan Tak Sistematis, Kepala Daerah Tidak Dilatih Manajemen Bencana**, <http://idsps.org/headline-news/berita-media/penanganan-tak-sistematis,-kepala-daerah-tidak-dilatih-manajemen-bencana/>, Akses Kamis, 26 November 2009.

⁷ Michael Hill & Glen Bramley, **Analysing Social Policy**, Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, United Kingdom, 1994, p. 4.

⁸ Neil Gilbert, Harry Specht, & Paul Terrell, **Dimensions of Social Welfare Policy**, Third Edition, Prentice Hall Inc, A Simon & Schuster Company, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, 1993, p. 17.

⁹ Edi Suharto, **Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik**, Alfabeta, Bandung, 2007, h. 10.

kesejahteraan sosial (*social welfare*).¹⁰ Secara rinci, tujuan-tujuan kebijakan sosial adalah: (1) Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat; (2) Memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan-tindakan kolektif; (3) Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsi-sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural; (4) Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan; (5) Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan sosial dan keadilan sosial.¹¹

Studi empris banyak menunjukkan kegagalan pembangunan karena kurangnya partisipasi masyarakat. Bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Keadaan itu dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain: (1) Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil dan tidak menguntungkan rakyat banyak, bahkan pada sisi ekstrim dirasakan merugikan; (2) Pembangunan meskipun dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu; (3) Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu; (4) Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat, tetapi sejak semula rakyat tidak diikuti sertakan.¹²

2. Pemberdayaan Masyarakat

Tentang pemberdayaan, Ashman dan Hull mengutip Hartman (1993) sebagai berikut: "*Empowerment is the use of strategies that increase the personal, interpersonal, or political power of people so that they can improve their own life situations. It assumes that people have "the right to power, ability, and authority to achieve self-determination"*.¹³ Sedangkan menurut Ashman dan Hull sendiri,

"Empowerment is a frequent description of social work's goal with people of color and other oppressed groups. This reflects our recognition that oppressed populations benefit most when our efforts: (1) enhance their power to help themselves; (2) reduce the negative influences of social and agency policies, and (3) build new helping models that acknowledge the very real problems these groups experience".¹⁴

Pemberdayaan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Prijono, memberdayakan rakyat mengandung makna mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, dan memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan. Disamping itu, juga mengandung arti melindungi dan membela dengan berpihak kepada yang lemah, untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi atas yang lemah.¹⁵

Selaras dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang pluralistik, komunalistik serta ditandai dengan hadirnya permasalahan-permasalahan sosial yang bersifat massal, maka strategi dan pendekatan kebijakan sosial perlu difokuskan pada upaya-upaya peningkatan keberdayaan rakyat. Orientasi kebijakan sosial harus menjunjung tinggi semangat pemberdayaan (*empowerment*) yang bertujuan untuk membebaskan rakyat dari belenggu ketidakmampuan, kebodohan, keterbelakangan, kemiskinan yang berpijak pada kemampuan rakyat sendiri dan berorientasi pada penggalian dan pengembangan segenap potensi yang ada dalam masyarakat.¹⁶

Menurut Lee yang dikutip Payne, "*empowerment practice listens to the voice and dreams of*

¹⁰ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Edisi Revisi, Alfabeta, Bandung, 2008, h. 10.

¹¹ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Edisi Revisi, Alfabeta, Bandung, 2008, h. 62.

¹² Ginandjar Kartasasmita, *Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1997, h. 56.

¹³ Karen K. Kirst-Ashman & Grafton H. Hull, JR, *Generalist Practice with Organizations and Communities*, Third Edition, Thomson Higher Education, 10 Davis Drive, Belmont, CA 94002-3098, USA, 2006, p. 342.

¹⁴ Karen K. Kirst-Ashman & Grafton H. Hull, JR, *Generalist Practice with Organizations and Communities*, Third Edition, Thomson Higher Education, 10 Davis Drive, Belmont, CA 94002-3098, USA, 2006, p. 342.

¹⁵ Onny S. Prijono, "Organisasi Non-Pemerintah (NGOs): Peran dan Pemberdayaannya, dalam Onny S. Prijono dan A.M.W. Pranarka (Penyunting), *Pemberdayaan (Konsep, Kebijakan dan Implementasinya)*, CSIS, Jakarta, 1996, h. 95.

¹⁶ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Edisi Revisi, Alfabeta, Bandung, 2008, h. 141-142.

powerless groups” dan “*empowerment also seeks to be community-oriented*” dengan *three concept are central*:

- *Developing a more positive and potent sense of self.*
- *Constructing the knowledge and capacity to achieve a critical perspective on social and political realities.*
- *Cultivating resources, strategies and competence to attain personal and collective goals.*¹⁷

Sedangkan menurut Shera dan Wells, “*assumption about empowerment in social work practice emerge from practice assumption about human system and about change*”.¹⁸ Maksudnya, dalam upaya pemberdayaan terkait dengan intervensi sistem manusia dan upaya perubahan.

3. Manajemen Bencana

Menurut Sikula yang dikutip dan diterjemahkan oleh Hasibuan, “Manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga akan dihasilkan suatu produk atau jasa secara efisien”.¹⁹ Menurut Terry, “Manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya”.²⁰

Sedangkan bencana adalah berlangsungnya suatu kejadian bahaya yang luar biasa yang menimbulkan dampak pada komunitas-komunitas rentan dan mengakibatkan kerusakan, gangguan dan korban yang besar, serta membuat kehidupan komunitas yang terkena dampak tidak dapat berjalan dengan normal tanpa bantuan dari pihak luar.²¹

Berdasarkan kedua batasan tersebut maka yang dimaksud dengan manajemen bencana dalam tulisan ini adalah suatu proses kegiatan yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk mengatasi masalah bencana serta untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya. Dalam manajemen bencana ini yang menjadi tujuan adalah meminimalisir jumlah korban jiwa dan harta, serta membantu para korban berdasarkan prinsip-prinsip hidup yang layak kemanusiaan.

Pembahasan

1. Membangun Manajemen Bencana dan Kendalanya

Hingga saat ini belum ada manajemen bencana yang *establish*, yang mampu mengatasi setiap peristiwa bencana di Indonesia. Pemerintah dan masyarakat senantiasa dihadapkan pada kepanikan atau kegagapan dalam bertindak memberi pertolongan dan bantuan-bantuan lain bagi para korban bencana. Akibatnya jumlah korban jiwa dan harta benda menjadi bertambah dari yang seharusnya (jika diminimalisir berdasarkan analisis resiko bencana). Akibat keterlambatan pertolongan, banyak korban yang seharusnya tertolong menjadi tidak tertolong, demikian juga akibat kurangnya pemahaman resiko bencana, banyak harta benda yang hancur tak terselamatkan.

Untuk membangun sebuah manajemen bencana yang baik, yang komprehensif, yang mampu menangani berbagai detail bencana, diperlukan pemahaman tentang kegagalan masa lalu dalam penanganan bencana di Indonesia. Berbagai permasalahan yang menjadi kendala dalam penanganan

¹⁷ Malcolm Payne, *Modern Social Work Theory*, Third Edition, Palgrave Macmillan, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York, NY 10010, 2005, p. 307.

¹⁸ Wes Shera & Lilian M. Wells, Ed., *Empowerment Practice in Social Work: Developing Rieher Conceptual Frameworks*, Canadian Scholars' Press Inc., 180 Floor Street West, Ste. 1202, Toronto, Ontario, M5S 2V6, 1999, p. 3.

¹⁹ H. Malayu Hasibuan, *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Bandung, 2001, h. 2.

²⁰ H. Malayu Hasibuan, *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Bandung, 2001, h. 2.

²¹ Charlotte Benson, John Twigg, & Tiziana Rossetto, *Perangkat untuk Mengarusutamakan Pengurangan Risiko Bencana: Catatan Panduan bagi Lembaga-Lembaga yang Bergerak dalam Bidang Pembangunan*, ProVention Consortium Secretariat, PO Box 372, CH – 1211 Geneva 19, Switzerland. Edisi Bahasa Indonesia dipegang oleh Hivos Kantor Regional Asia Tenggara dan CIRCLE Indonesia. Dicitak oleh Jaran Productions, Jl. Jembatan Merah No. 84 B, Prayan Kulon, Yogyakarta, 55283, Indonesia, 2007.

bencana pada masa lalu perlu dipahami, dan menjadi pertimbangan serta pelajaran bagi perencanaan manajemen bencana untuk masa yang akan datang.

Banyak contoh tentang tidak efektifnya manajemen bencana pada masa lalu. Salah satu contoh terkini adalah lambannya penanganan gempa di Padang, Sumatera Barat. Dalam Gempa Padang, tidak adanya SOP oleh BNPB menjadi penyebab lambannya penanganan korban. Hal ini sangat disayangkan. Padahal UU tentang Penanggulangan Bencana berikut Keppres pengangkatan badan-badan terkait sudah ada. Seharusnya, apa yang dilakukan 6-12 jam setelah bencana terjadi harus diatur dalam SOP. Dalam penanganan gempa Padang, hingga hari keempat pasca gempa, belum ada helikopter datang.²² Akibat tidak adanya SOP dari PNPB tersebut, maka penanganan para korban menjadi lamban, bantuan makanan dan obat-obatan menjadi lamban, dan akhirnya banyak korban yang tidak tertolong sehingga mengalami luka lebih parah atau bahkan meninggal dunia. Hal semacam ini perlu menjadi pelajaran bagi penanganan bencana pada masa yang akan datang. Masalah SOP dalam hal ini merupakan hal yang sangat penting, karena SOP adalah pedoman teknis yang seharusnya menjadi acuan dalam penanganan para korban bencana.

Bencana adalah peristiwa tak terduga yang bisa mengantar manusia pada kehidupan yang lebih buruk dari sebelumnya, dan bahkan bisa mengganggu perwujudan hak-haknya sebagai manusia. Meskipun manusia memiliki hak asasi yang secara teori melekat pada dirinya, namun kondisi darurat bencana dan masa sesudahnya dapat mengubah keadaan tersebut. Yang banyak terjadi selama ini, banyak korban bencana yang kemudian mengalami hambatan dalam berbagai akses termasuk dalam hal pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasarnya. Oleh karena itu, manajemen bencana pada masa yang akan datang perlu mengakomodasi hal tersebut, agar para korban, meskipun dalam kedaruratan, tidak terganggu hak asasinya. Manajemen bencana perlu berupaya mengembalikan para korban pada kondisi kemanusiaan yang layak. Dalam kenyataan yang terjadi selama ini, masih banyak kendala untuk mewujudkan hal tersebut. Menurut Direktur Jenderal *IDLO/International Development Law Organization*, ketika bekerja di Aceh selama tsunami, *IDLO* dan organisasi lainnya menyaksikan langsung bagaimana keterbatasan kerangka hak asasi manusia dan hukum telah mengakibatkan kehilangan hak untuk memilih yang berkepanjangan dari penduduk, sehingga menghambat kembalinya kehidupan normal mereka. Dengan menghadirkan perlindungan hukum ke dalam rencana tanggapan dan kesiagaan bencana, kita dapat memperpendek waktu pemulihan keadaan lebih cepat dan lebih efektif. Pada saat yang sama, proses ini akan membantu kita menemukan, mengungkap, dan menangani ketidakadilan sistemik yang menyebabkan kemiskinan berkelanjutan dan terjadinya kekacauan sosial.²³

Upaya membangun manajemen bencana perlu mempertimbangkan lembaga-lembaga yang selama ini telah ada dan membantu penanganan bencana. Salah satu sebab tidak efektifnya penanganan bencana di Indonesia selama ini adalah tidak adanya koordinasi yang baik di antara lembaga-lembaga tersebut. Karena lembaga-lembaga tersebut bekerja masing-masing, maka banyak terjadi bantuan yang tidak tepat sasaran, bantuan yang tumpang tindih, dan bahkan juga banyak korban yang sama sekali tak tersentuh bantuan. Oleh karena itu, mengkoordinir lembaga-lembaga tersebut akan memperkuat manajemen bencana pada masa mendatang.

“Secara terpisah-pisah memang sudah ada lembaga yang bertujuan serupa baik resmi maupun swasta seperti: Tim SAR (*Search & Rescue*), Palang Merah Indonesia, Brigade Siaga Bencana (DepKes), Bakornas (Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam) berikut seluruh perwakilannya di daerah, Kelompok Pencinta Alam, dan berbagai LSM terkait lainnya. Namun seperti sering terbukti, masing-masing baru disibukkan setelah bencana terjadi, tak ada upaya pra-maupun-pasca penanganannya, di samping jejaring kerjasamanya pun belum terkoordinasi secara efektif. Apalagi mereka umumnya kurang ditangani secara profesional, sistem keuangannya belum terbuka, bahkan tak jarang lembaga-lembaga tersebut cenderung “dimiliki” oleh oknum pendiri atau pejabat pimpinan bersama kroninya. Di lain pihak, wawasan kita tentang bencana pun umumnya masih menyempit ke hanya jenis-jenis bencana alam. Padahal negeri kita juga punya potensi rawan bencana sosial-kemanusiaan, termasuk konflik-konflik bernuansa SARA yang di antaranya bahkan masih mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai sekarang!”²⁴

²² -----, **Penanggulangan Bencana Padang Dinilai Lamban**, <http://kampungtki.com/baca/5385>, Akses Kamis, 26 November 2009.

²³ -----, **Penanganan Bencana Masih Abaikan Kerangka HAM dan Hukum**, <http://nasional.kompas.com/read/xml/2009/08/23/20044293/Penanganan.Bencana.Masih.Abaikan.Kerangka.HAM.dan.Hukum>, Akses Kamis, 26 November 2009.

²⁴ -----, **Manajemen Bencana: Kenapa Tidak?**, <http://blog.speakerindonesia.com/2009/10/manajemen-bencana-mengapa-tidak/>, Akses Kamis, 26 November 2009.

Membangun manajemen bencana merupakan hal yang mutlak harus dilakukan di Indonesia, dengan tujuan untuk mengantisipasi berbagai peristiwa bencana. Membangun manajemen bencana juga perlu terus mempertimbangkan tujuan dari penanganan bencana itu sendiri, yaitu demi kemanusiaan dan pembangunan sosial di Indonesia. Menurut Warfield (tanpa tahun), manajemen bencana mempunyai tujuan:

- (1) mengurangi, atau mencegah, kerugian karena bencana;
- (2) menjamin terlaksananya bantuan yang segera dan memadai terhadap korban bencana;
- (3) mencapai pemulihan yang cepat dan efektif. Dengan demikian, siklus manajemen bencana memberikan gambaran bagaimana rencana dibuat untuk mengurangi atau mencegah kerugian karena bencana, bagaimana reaksi dilakukan selama dan segera setelah bencana berlangsung, dan bagaimana langkah-langkah diambil untuk pemulihan setelah bencana terjadi.

Sedangkan secara garis besar terdapat empat fase manajemen bencana, yaitu:

- (1) *Fase Mitigasi*: upaya memperkecil dampak negatif bencana. Contoh: zonasi dan pengaturan bangunan (*building codes*), analisis kerentanan; pembelajaran publik;
- (2) *Fase Preparedness*: merencanakan bagaimana menanggapi bencana. Contoh: merencanakan kesiagaan; latihan keadaan darurat, sistem peringatan;
- (3) *Fase Respon*: upaya memperkecil kerusakan yang disebabkan oleh bencana. Contoh: pencarian dan pertolongan; tindakan darurat;
- (4) *Fase Recovery*: mengembalikan masyarakat ke kondisi normal. Contoh: perumahan sementara, bantuan keuangan; perawatan kesehatan.²⁵

Untuk membangun sebuah manajemen bencana yang baik, berbagai hal yang menjadi kendala perlu diatasi. Berdasarkan uraian di atas maka beberapa hal yang menjadi kendala dalam penanganan bencana, yaitu:

- (1) Koordinasi antar instansi pemerintah yang menangani bencana.
- (2) Koordinasi antar lembaga non pemerintah yang menangani bencana.
- (3) *Standar Operation Procedure* penanganan bencana yang ditetapkan pemerintah.
- (4) Alat-alat dan berbagai fasilitas yang diperlukan dalam penanganan bencana.
- (5) Konsep hak asasi manusia dalam penanganan bencana.

2. Manajemen Bencana yang Relevan

Setiap negara mempunyai permasalahannya sendiri, sesuai potensi khas yang dimilikinya. Indonesia mempunyai permasalahan yang akan terus berulang menimpa, yaitu bencana yang bisa datang kapan dan di mana saja. Kondisi yang demikian ini, menuntut Pemerintah dan masyarakat membangun sebuah manajemen bencana yang efektif, yang relevan dengan kebutuhan Indonesia.

Untuk membangun sebuah manajemen bencana yang baik, perlu dipahami apa sebenarnya yang dimaksud dengan manajemen bencana. Menurut Hanindito, manajemen bencana adalah suatu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, peringatan dini, penanganan darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi bencana. Sedangkan tujuannya adalah:

- (1) Mencegah dan membatasi jumlah korban manusia serta kerusakan harta benda dan lingkungan hidup.
- (2) Menghilangkan kesengsaraan dan kesulitan dalam kehidupan dan penghidupan korban.
- (3) Mengembalikan korban bencana dari daerah penampungan/pengungsian ke daerah asal bila memungkinkan atau merelokasi ke daerah baru yang layak huni dan aman.
- (4) Mengembalikan fungsi fasilitas umum utama, seperti komunikasi/transportasi, air minum, listrik, dan telepon, termasuk mengembalikan kehidupan ekonomi dan sosial daerah yang terkena bencana.
- (5) Mengurangi kerusakan dan kerugian lebih lanjut.
- (6) Meletakkan dasar-dasar yang diperlukan guna pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dalam konteks pembangunan.²⁶

²⁵ ....., *Siklus Manajemen Bencana*, <http://wahyuancol.wordpress.com/2008/06/03/siklus-manajemen-bencana/>, Akses Kamis, 26 November 2009.

²⁶ ....., *Manajemen bencana Ditinjau dari Perspektif Bantuan Sosial*, <http://taganastks.wordpress.com/>, Akses Kamis, 26 November 2009.

Manajemen bencana yang relevan dengan kondisi Indonesia adalah manajemen yang mempertimbangkan berbagai potensi persoalan bencana yang ada di negeri ini. Dalam hal ini, perlu dilakukan pemetaan daerah rawan bencana di Indonesia dan kemudian dilakukan berbagai alternatif skenario untuk mengatasinya. Misalnya untuk daerah Sumatera Barat atau Aceh yang rawan gempa dan tsunami tentu akan mempunyai skenario penyelesaian yang berbeda dengan daerah Kalimantan yang rawan banjir misalnya. Demikian juga untuk daerah di ring gunung berapi, akan membutuhkan skenario penanganan bencana yang berbeda dengan daerah rawan longsor, dan sebagainya.

Selain itu, manajemen bencana yang relevan dengan kondisi Indonesia adalah manajemen bencana yang mempertimbangkan potensi-potensi ekonomi setiap wilayah dalam tahap rehabilitasi dan rekonstruksinya. Alasannya, masyarakat membutuhkan bantuan untuk memulihkan kehidupannya setelah terjadi bencana. Bukan saja para korban membutuhkan bantuan pangan, sandang dan tempat tinggal, namun mereka juga perlu bantuan untuk menghidupkan kembali ekonomi keluarganya. Dalam manajemen bencana, rehabilitasi dan rekonstruksi bukan saja mencakup rehabilitasi dan rekonstruksi fisik, namun juga sosial dan ekonomi.

Dalam hal manajemen bencana yang relevan, Indonesia juga perlu melakukan pemetaan tentang potensi-potensi ekonomi di daerah-daerah rawan bencana. Dengan demikian, skenario pemulihan ekonomi dapat dilakukan *include* pada manajemen bencana yang diskenariokan. Pada saat terjadi bencana, Pemerintah telah mempunyai gambaran yang harus dilakukan untuk memulihkan kondisi para korban, termasuk pemulihan ekonominya.

Manajemen bencana yang relevan dengan kondisi Indonesia merupakan perpaduan antara prinsip-prinsip standar dalam penanganan bencana dengan upaya pemberdayaan masyarakat sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Setiap wilayah di Indonesia mempunyai potensi ekonomi yang khas yang dapat dikembangkan, dan ini harus menjadi pertimbangan dalam setiap manajemen bencana. Manajemen bencana perlu memperhatikan kearifan lokal masyarakat korban bencana, karena upaya rehabilitasi dan rekonstruksi tidak akan berjalan dengan baik tanpa memperhatikan kearifan lokal. Upaya pemulihan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat akan berjalan dengan baik dan mencapai hasil yang optimal jika mengerahkan berbagai potensi di daerah yang bersangkutan.

Manajemen bencana perlu mempertimbangkan tema-tema pokok HAM EKOSOB (hak asasi manusia di bidang ekonomi, sosial, dan budaya) yang meliputi: Hak atas pangan, hak atas air, hak atas perumahan yang layak, hak atas kesehatan, hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, dan hak atas lingkungan hidup.²⁷ Tema-tema pokok HAM EKOSOB tersebut merupakan prinsi-prinsip yang harus dipegang dalam penyusunan skenario penanganan bencana, baik sejak mitigasi bencana, tanggap darurat, maupun rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.

Manajemen bencana juga perlu memperhatikan prinsip-prinsip penanganan bencana dengan standar internasional. Menurut Proyek Sphere, sebuah program dari Komite Pengarah Tanggap Kemanusiaan (*Steering Committee for Humanitarian Response/SCHR* dan *Inter Action* dengan anggota VOICE, ICRC, dan ICVA yang diluncurkan pada tahun 1997, standar umum penanganan bencana di semua sektor mencakup: 1) Partisipasi; 2) Pengkajian Awal; 3) Respons; 4) Penentuan sasaran; 5) Pemantauan; 6) Evaluasi; 7) Kompetensi dan Tanggung Jawab Petugas Kemanusiaan; dan 8) Supervisi, manajemen, dan dukungan personil.²⁸

Berdasarkan Proyek Sphere tersebut, standar umum pertama untuk keberhasilan penanganan bencana adalah, bahwa masyarakat yang terkena bencana secara aktif berpartisipasi dalam pengkajian, perancangan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi program bantuan. Tanpa itu semua, maka penanganan bencana tidak akan mencapai hasil yang optimal. Dalam hal ini panduan yang digunakan adalah: 1) Perwakilan dari semua kelompok; 2) Komunikasi dan transparansi; 3) Kemampuan lokal; dan 4) Keberlanjutan jangka panjang.

Standar umum kedua dalam penanganan bencana adalah kajian awal, yaitu kajian yang memberikan pemahaman tentang situasi bencana dan suatu analisis yang jelas tentang ancaman terhadap kehidupan, martabat, kesehatan, dan penghidupan. Berdasarkan konsultasi dengan pihak-pihak yang berwenang, menentukan apakah dibutuhkan respons dari luar dan kalau memang demikian respons macam apa yang diperlukan. Dalam hal ini panduan yang digunakan adalah: 1) Kajian awal; 2) Daftar periksa; 3)

²⁷ Lihat Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi Hak Asasi Manusia: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, h. 115-207.

²⁸ -----, *Proyek Sphere: Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana*, PT Grasindo, Jakarta, 2004, h. 30.

Kecepatan; 4) Tim kajian; 5) Pengumpulan informasi; 6) Sumber informasi; 7) Kajian sektoral; 8) Hubungan dengan penduduk sekitar; 9) Pemilihan data; 10) Konteks mendasar; 11) Pemulihan.

Standar umum ketiga adalah respons, dimana suatu respons kemanusiaan diperlukan dalam situasi dimana pihak-pihak yang berwenang terkait tidak mampu atau tidak bersedia untuk merespons kebutuhan perlindungan dan bantuan dari penduduk yang berada di wilayah kekuasaannya, dan bilamana kajian dan analisis menunjukkan bahwa kebutuhan-kebutuhan ini tidak terpenuhi. Dalam hal ini panduan yang digunakan adalah: 1) Merespons kebutuhan yang sungguh ada; 2) Memenuhi standar-standar minimum; 3) Kemampuan dan kepakaran; 4) Memberitahukan kesenjangan; 5) Berbagi informasi; 6) Memaksimalkan dampak positif dan membatasi dampak negatif.

Standar umum keempat adalah penentuan sasaran, dimana bantuan atau pelayanan kemanusiaan disediakan secara berkeadilan dan tanpa pilih kasih, berdasarkan pada kerentanan dan kebutuhan dari orang-perorangan atau kelompok-kelompok yang terkena bencana. Dalam hal ini panduan yang digunakan adalah: 1) Tujuan dari penentuan sasaran; 2) Mekanisme penentuan sasaran; 3) Kriteria penentuan sasaran; 4) Akses dan penggunaan sarana dan pelayanan; 5) Memonitor kesalahan-kesalahan penentuan sasaran.

Standar umum kelima adalah pemantauan, dimana efektivitas dari program untuk merespons masalah diidentifikasi dan perubahan-perubahan dalam konteks yang lebih luas secara terus menerus dimonitor, dengan tujuan untuk meningkatkan program, atau mengakhirinya sesuai dengan keperluan yang ada. Dalam hal ini panduan yang digunakan adalah: 1) Penggunaan informasi yang dihasilkan dari pemantauan; 2) Menggunakan dan menyebarkan informasi; 3) Orang-orang yang terlibat pemantauan; dan 4) Berbagi informasi.

Standar umum keenam adalah evaluasi, dimana ada suatu pemeriksaan yang sistematis dan imparial terhadap tindakan kemanusiaan, yang dimaksudkan untuk menarik pelajaran demi meningkatkan praktek dan kebijakan dan untuk memperbaiki akuntabilitas. Dalam hal ini panduan yang digunakan adalah: 1) Menetapkan kriteria; 2) Penggunaan informasi selanjutnya.

Standar umum ketujuh adalah kompetensi dan tanggung jawab pekerja kemanusiaan, dimana pekerja kemanusiaan mempunyai kualifikasi yang tepat, sikap dan pengalaman untuk merencanakan dan secara efektif melaksanakan program yang tepat. Dalam hal ini panduan yang digunakan adalah: 1) Pekerja perlu menyadari; 2) Pekerja harus memahami.

Standar umum kedelapan adalah supervisi, manajemen, dan dukungan terhadap personil, dimana pekerja kemanusiaan menerima supervisi dan dukungan untuk memastikan pelaksanaan program bantuan kemanusiaan secara efektif. Dalam hal ini panduan yang digunakan adalah: 1) Manajer dan semua tataran bertanggung jawab untuk menyusun dan atau menjaga sistem-sistem yang mendorong pelaksanaan program, kebijakan-kebijakan yang relevan, dan untuk memastikan kepatuhan terhadap peraturan/Kode Etik; 2) Lembaga-lembaga kemanusiaan harus memastikan bahwa pekerja memang berkualifikasi dan kompeten, serta terlatih secara memadai dan dipersiapkan sebelum ditugaskan ke situasi darurat; 3) Semua pekerja harus menerima *briefing* yang memadai tentang isu-isu keamanan dan kesehatan baik sebelum penugasan maupun ketika mereka tiba di lokasi kerja; 4) Upaya-upaya khusus harus dilakukan untuk menggalakkan keanekaragaman pada berbagai tataran di suatu organisasi; 5) Penguatan kapasitas dinyatakan secara tersurat sebagai suatu sasaran pada tahap rehabilitasi sesudah bencana.

3. Kaitan dengan Pembangunan Sosial

Apakah ada kaitan antara manajemen bencana dengan pembangunan sosial? Ya, membangun manajemen bencana di Indonesia tak lepas dari cita-cita pembangunan sosial, dimana manajemen bencana seharusnya menjadi bagian penting dari pembangunan sosial yang berkelanjutan. Karena bencana bisa terjadi setiap saat di Indonesia, maka setiap upaya dan langkah-langkah dalam pembangunan sosial selalu berada dalam tantangan, dimana sangat mungkin terjadi kendala yang menghambat pembangunan sosial. Oleh karena itu, manajemen bencana seharusnya menyatu dengan perencanaan dan implementasi pembangunan sosial di Indonesia.

Pembangunan sosial merupakan bagian dari pembangunan nasional secara keseluruhan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Indonesia. Prinsip dasar pembangunan sosial adalah bahwa perwujudan keadilan sosial perlu diberi prioritas utama dalam usaha pembangunan masyarakat. Prinsip ini mengandung makna, bahwa kemanusiaan sebuah masyarakat dapat diukur dari

perhatiannya kepada anggota masyarakatnya yang paling miskin, paling lemah, dan paling menderita. Dalam kaitan ini, terdapat tiga hal yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu: (1) Kesetiakawanan sosial, (2) Kesenjangan sosial, ketimpangan sosial, (3) Kemiskinan berkaitan dengan struktur-struktur ketergantungan.

Implikasi dari hal tersebut di atas adalah perlunya jaminan tentang: (1) Persamaan dalam menikmati hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya; negara dapat melakukan batasan-batasan terhadap pelaksanaan hak ini melalui pengaturan dalam UU sejauh tidak bertentangan dengan hakekatnya dan semata-mata demi tujuan memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis; (2) Mengakui hak untuk bekerja, mendapatkan nafkah yang layak dari pekerjaan itu yang melakukan pekerjaan yang secara bebas dipilih, melakukan perlindungan terhadapnya; (3) Negara menyelenggarakan dan menjamin hak setiap orang atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial; (4) Memberikan jaminan kepada setiap orang atas standar penghidupan yang layak, bebas dari kelaparan, dan menikmati standar hidup yang memadai yang dapat dicapai untuk kesehatan jasmani dan rohani; dan (5) memberikan akses yang luas kepada masyarakat untuk mendapatkan pendidikan yang layak

Jaminan terhadap pelaksanaan terhadap prinsip dasar tersebut, perlu dioperasionalkan dalam konstitusi yang memberikan jaminan terhadap: (1) Pemenuhan hak atas pekerjaan; (2) Pemenuhan hak atas pangan; (3) Pemenuhan hak atas kesehatan; (4) Pemenuhan hak atas kepemilikan; dan (5) Pemenuhan hak atas pendidikan.

Dalam rangka pembangunan sosial di Indonesia, maka manajemen bencana perlu mempertimbangkan berbagai prinsip pembangunan sosial di atas. Para korban bencana adalah masyarakat yang menjadi subyek untuk dibantu dalam rangka meningkatkan kualitas hidupnya. Dalam hal ini, demi suksesnya penanganan bencana, masyarakat korban bencana perlu berpartisipasi semaksimal mungkin.

Studi empiris banyak menunjukkan kegagalan pembangunan karena kurangnya partisipasi masyarakat. Bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Keadaan itu dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain: (1) Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil dan tidak menguntungkan rakyat banyak, bahkan pada sisi ekstrim dirasakan merugikan; (2) Pembangunan meskipun dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu; (3) Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu; (4) Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat, tetapi sejak semula rakyat tidak diikuti sertakan.²⁹

Dalam rangka pembangunan sosial, dibutuhkan kebijakan sosial yang relevan. Mengenai kebijakan sosial, Hill dan Bramley menyatakan: "*First and foremost we would stress the point that in discussing social policy we are discussing an aspect of public policy, that is the action and positions taken by the state as the overriding authoritative collective entity in society.*" Hill dan Bramley menyatakan betapa sulitnya mendefinisikan kebijakan sosial. Kemudian mereka menyatakan:

*"A rather similar approach is that which defines social policy in terms of the institutions involved in the making and delivery of policy. Thus, in Britain social policy embraces: (1) certain central government departments, notably the Department of Health and Social Security, together with associated ministers, parliamentary committees, etc.; (2) certain social government departments, notably Social Service Departments, and associated committees; (3) the National Health Service; (4) other offshoots of government such as (perhaps) the Manpower Service Commission; (5) (possibly) certain professional bodies whose members are centrally involved in social service, e.g. medicine, nursing, social work, teaching, and associated teaching and research institutions".*³⁰

Terkait dengan kebijakan sosial, Gilbert, Specht, dan Terrell mengemukakan bahwa:

"Analysts tend to approach social welfare policy in several interrelated ways. The major approaches to analysis can be characterized as studies of the three p's: process, product, and performance. Each approaches examines social welfare policy questions that are primarily relevant to the professional roles of planning, administration, and research. Professional engaged these activities

²⁹ Ginandjar Kartasasmita, *Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1997, h. 56.

³⁰ Michael Hill & Glen Bramley, *Analysing Social Policy*, Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, United Kingdom, 1994, p. 4.

devote most of their resources and energies to questions concerning the process, product, and performance of social welfare policy".³¹

Menurut Suharto, kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.³² Kebijakan sosial adalah seperangkat tindakan (*course of action*), kerangka kerja (*framework*), petunjuk (*guideline*), rencana (*plan*), peta (*map*) atau strategi, yang dirancang untuk menterjemahkan visi politik pemerintah atau lembaga pemerintah dalam program dan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang kesejahteraan sosial (*social welfare*).³³ Secara rinci, tujuan-tujuan kebijakan sosial adalah: (1) Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat; (2) Memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan-tindakan kolektif; (3) Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsi-sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural; (4) Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan; (5) Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan sosial dan keadilan sosial.³⁴

Manajemen bencana dan pembangunan sosial merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan. Berdasarkan konsep-konsep di atas, manajemen bencana seharusnya menjadi bagian dari kebijakan sosial di Indonesia, yang dapat mendukung pembangunan sosial bagi peningkatan kualitas hidup manusia, yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya para korban bencana.

4. Manajemen Bencana yang Memberdayakan

Menurut Sikula yang dikutip dan diterjemahkan oleh Hasibuan, "Manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga akan dihasilkan suatu produk atau jasa secara efisien".³⁵ Menurut Terry, "Manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya".³⁶ Sedangkan bencana adalah berlangsungnya suatu kejadian bahaya yang luar biasa yang menimbulkan dampak pada komunitas-komunitas rentan dan mengakibatkan kerusakan, gangguan dan korban yang besar, serta membuat kehidupan komunitas yang terkena dampak tidak dapat berjalan dengan normal tanpa bantuan dari pihak luar.³⁷ Berdasarkan kedua batasan tersebut maka yang dimaksud manajemen bencana dalam tulisan ini adalah suatu proses kegiatan yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk mengatasi masalah bencana serta untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya. Dalam manajemen bencana ini yang menjadi tujuan adalah meminimalisir jumlah korban jiwa dan harta, serta membantu para korban berdasarkan prinsip-prinsip hidup yang layak kemanusiaan.

Ada tiga kategori bencana, yaitu bencana alam, bencana nonalam, dan bencana social: 1) Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor; 2) Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemic, dan wabah penyakit; 3) Bencana social adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang

³¹ Neil Gilbert, Harry Specht, & Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Third Edition, Prentice Hall Inc, A Simon & Schuster Company, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, 1993, p. 17.

³² Edi Suharto, *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007, h. 10.

³³ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Edisi Revisi, Alfabeta, Bandung, 2008, h. 10.

³⁴ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Edisi Revisi, Alfabeta, Bandung, 2008, h. 62.

³⁵ H. Malayu Hasibuan, *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Bandung, 2001, h. 2.

³⁶ H. Malayu Hasibuan, *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Bandung, 2001, h. 2.

³⁷ Charlotte Benson, John Twigg, & Tiziana Rossetto, *Perangkat untuk Mengarusutamakan Pengurangan Risiko Bencana: Catatan Panduan bagi Lembaga-Lembaga yang Bergerak dalam Bidang Pembangunan*, ProVention Consortium Secretariat, PO Box 372, CH - 1211 Geneva 19, Switzerland. Edisi Bahasa Indonesia dipegang oleh Hivos Kantor Regional Asia Tenggara dan CIRCLE Indonesia. Dicitak oleh Jaran Productions, Jl. Jembatan Merah No. 84 B, Prayan Kulon, Yogyakarta, 55283, Indonesia, 2007.

diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.³⁸ Ketiga kategori bencana tersebut sangat berpotensi menimbulkan penderitaan bagi para korban, baik penderitaan fisik maupun penderitaan jiwa. Dalam konteks ini penanganan bencana perlu dilakukan secara komprehensif, dimana penanganan bantuan fisik dan non fisik ditempatkan pada posisi penting yang sama. Dengan kata lain, manajemen bencana perlu dilakukan tanpa memandang apapun penyebabnya, yang harus diutamakan adalah penanganan agar para korban dapat ditolong dan dipulihkan keadaannya, dan kemudian dikembangkan kemampuannya.

Sebagai negara dengan wilayah geografis yang rawan bencana, Indonesia perlu membangun dan terus memperbaiki manajemen bencana, yang mencakup berbagai upaya pengelolaan atas bencana baik yang masih berupa potensi maupun yang sudah muncul sebagai peristiwa bencana. Manajemen bencana terkait dengan upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dalam hal ini, Indonesia telah mempunyai undang-undang terkait yaitu UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Menurut UU tersebut, penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.³⁹

Manajemen bencana meliputi penanganan bencana secara komprehensif, dari pencegahan hingga penanggulangannya. Dalam upaya pencegahan perlu dilakukan upaya pengurangan risiko bencana, agar korban jiwa dan harta dapat diminimalisir. Sebagaimana dikemukakan Deni, manajemen bencana diperlukan tidak hanya pada saat bencana datang, tetapi dibutuhkan untuk mengantisipasi datangnya bencana baru di masa depan. Seperti halnya Indonesia, Jepang tidak jauh beda, dimana negara tersebut berada di atas *ring of fire*. Namun pada saat terjadi bencana, negara tersebut selalu bisa meminimalisir dampak bencana karena mempunyai manajemen bencana yang baik".⁴⁰

Menurut Benson, Twigg, dan Rossetto, Risiko bencana adalah gabungan dari karakteristik dan frekuensi bahaya yang dialami di suatu tempat tertentu, sifat dari unsur-unsur yang menghadapi risiko, dan tingkat kerentanan atau ketangguhan yang dimiliki unsur-unsur tersebut.⁴¹ Sedangkan mitigasi adalah segala bentuk langkah struktural (fisik) atau nonstruktural (misalnya, perencanaan penggunaan lahan, pendidikan publik) yang dilaksanakan untuk meminimalkan dampak merugikan dari kejadian-kejadian bahaya alam yang potensial timbul.⁴² Dalam manajemen bencana perlu dilakukan kesiapsiagaan, agar penanganan bencana tidak canggung atau disertai kepanikan dan kegagapan. Sebagaimana dikemukakan Benson, Twigg, dan Rossetto, kesiapsiagaan adalah kegiatan-kegiatan dan langkah-langkah yang dilakukan sebelum terjadinya bahaya-bahaya alam untuk meramalkan dan mengingatkan orang akan kemungkinan adanya kejadian bahaya tersebut, mengevakuasi orang dan harta benda jika mereka terancam dan untuk memastikan respons yang efektif (misalnya dengan menumpuk bahan pangan).⁴³

Menurut Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana 2006-2009, pengurangan risiko bencana di Indonesia dilakukan dengan mempertimbangkan aspek berkelanjutan dan partisipasi dari semua pihak terkait. Upaya ini dilakukan dengan komitmen yang kuat dengan mengedepankan tindakan-tindakan yang harus diprioritaskan. Penyusunan prioritas ini perlu dilakukan untuk membangun dasar yang kuat dalam melaksanakan upaya pengurangan risiko bencana yang berkelanjutan serta mengakomodasikan kesepakatan internasional dan regional dalam rangka mewujudkan upaya bersama yang terpadu. Ada lima prioritas pengurangan risiko bencana yang harus dilakukan adalah:

- (1) Meletakkan pengurangan risiko bencana sebagai prioritas nasional maupun daerah yang pelaksanaannya harus didukung oleh kelembagaan yang kuat.

³⁸ UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

³⁹ UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

⁴⁰ -----, **Manajemen Bencana sebagai Langkah Antisipasi Bencana**,

http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=9196&Itemid=689, Akses Kamis, 26 November 2009.

⁴¹ Charlotte Benson, John Twigg, & Tiziana Rossetto, **Perangkat untuk Mengarusutamakan Pengurangan Risiko Bencana: Catatan Panduan bagi Lembaga-Lembaga yang Bergerak dalam Bidang Pembangunan**, ProVention Consortium Secretariat, PO Box 372, CH – 1211 Geneva 19, Switzerland. Edisi Bahasa Indonesia dipegang oleh Hivos Kantor Regional Asia Tenggara dan CIRCLE Indonesia. Dicitak oleh Jaran Productions, Jl. Jembatan Merah No. 84 B, Prayan Kulon, Yogyakarta, 55283, Indonesia, 2007.

⁴² Charlotte Benson, John Twigg, & Tiziana Rossetto, **Perangkat untuk Mengarusutamakan Pengurangan Risiko Bencana: Catatan Panduan bagi Lembaga-Lembaga yang Bergerak dalam Bidang Pembangunan**, ProVention Consortium Secretariat, PO Box 372, CH – 1211 Geneva 19, Switzerland. Edisi Bahasa Indonesia dipegang oleh Hivos Kantor Regional Asia Tenggara dan CIRCLE Indonesia. Dicitak oleh Jaran Productions, Jl. Jembatan Merah No. 84 B, Prayan Kulon, Yogyakarta, 55283, Indonesia, 2007.

⁴³ Charlotte Benson, John Twigg, & Tiziana Rossetto, **Perangkat untuk Mengarusutamakan Pengurangan Risiko Bencana: Catatan Panduan bagi Lembaga-Lembaga yang Bergerak dalam Bidang Pembangunan**, ProVention Consortium Secretariat, PO Box 372, CH – 1211 Geneva 19, Switzerland. Edisi Bahasa Indonesia dipegang oleh Hivos Kantor Regional Asia Tenggara dan CIRCLE Indonesia. Dicitak oleh Jaran Productions, Jl. Jembatan Merah No. 84 B, Prayan Kulon, Yogyakarta, 55283, Indonesia, 2007.

- (2) Mengidentifikasi, mengkaji dan memantau risiko bencana serta menerapkan sistem peringatan dini.
- (3) Memanfaatkan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun kesadaran keselamatan diri dan ketahanan terhadap bencana pada semua tingkatan masyarakat.
- (4) Mengurangi faktor-faktor penyebab risiko bencana.
- (5) Memperkuat kesiapan menghadapi bencana pada semua tingkatan masyarakat agar respons yang dilakukan lebih efektif. ”⁴⁴

Membangun manajemen bencana, perlu dikaitkan dengan upaya pemberdayaan masyarakat korban bencana. Pemberdayaan masyarakat merupakan hal yang perlu dilakukan secara kontinyu oleh penyelenggara negara. Pemberdayaan masyarakat yang merupakan serangkaian proses untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam menghadapi kehidupannya, tidak lepas dari kualitas kebijakan sosial yang dihasilkan oleh penguasa. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 31 UU No. 24 tentang Penanggulangan Bencana, bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan berdasarkan 4 (empat) aspek, meliputi: a) Sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat; b) Kelestarian lingkungan hidup; c) Kemanfaatan dan efektivitas; dan d) Lingkup luas wilayah.⁴⁵

Pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Dan sebagai tujuan, pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial, yaitu masyarakat miskin yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya. Pengertian pemberdayaan sebagai tujuan seringkali digunakan sebagai indikator keberhasilan pemberdayaan sebagai sebuah proses.

Mengenai pemberdayaan, Ashman dan Hull mengutip Hartman (1993) sebagai berikut: *“Empowerment is the use of strategies that increase the personal, interpersonal, or political power of people so that they can improve their own life situations. It assumes that people have “the right to power, ability, and authority to achieve self-determination”.*⁴⁶ Sedangkan menurut Ashman dan Hull sendiri,

*“Empowerment is a frequent description of social work’s goal with people of color and other oppressed groups. This reflects our recognition that oppressed populations benefit most when our efforts: (1) enhance their power to help themselves; (2) reduce the negative influences of social and agency policies, and (3) build new helping models that acknowledge the very real problems these groups experience”.*⁴⁷

Pemberdayaan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Prijono, memberdayakan rakyat mengandung makna mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, dan memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan. Disamping itu, juga mengandung arti melindungi dan membela dengan berpihak kepada yang lemah, untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi atas yang lemah.⁴⁸ Sedang menurut Suharto, selaras dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang pluralistik, komunalistik serta ditandai dengan hadirnya permasalahan-permasalahan sosial yang bersifat massal, maka strategi dan pendekatan kebijakan sosial perlu difokuskan pada upaya-upaya peningkatan keberdayaan rakyat. Orientasi kebijakan sosial harus menjunjung tinggi semangat pemberdayaan (*empowerment*) yang bertujuan untuk membebaskan rakyat dari belenggu ketidakmampuan, kebodohan, keterbelakangan, kemiskinan yang berpijak pada kemampuan rakyat sendiri dan berorientasi pada penggalian dan pengembangan segenap potensi yang ada dalam masyarakat.⁴⁹ Dengan demikian, kebijakan sosial yang dibuat Pemerintah akan mempengaruhi peningkatan keberdayaan masyarakat, sehingga kebijakan sosial perlu mempertimbangkan berbagai potensi masyarakat.

⁴⁴ -----, **Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana 2006-2009**, Kerjasama antara Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana, 2006.

⁴⁵ UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

⁴⁶ Karen K. Kirst-Ashman & Grafton H. Hull, JR, **Generalist Practice with Organizations and Communities**, Third Edition, Thomson Higher Education, 10 Davis Drive, Belmont, CA 94002-3098, USA, 2006, p. 342.

⁴⁷ Karen K. Kirst-Ashman & Grafton H. Hull, JR, **Generalist Practice with Organizations and Communities**, Third Edition, Thomson Higher Education, 10 Davis Drive, Belmont, CA 94002-3098, USA, 2006, p. 342.

⁴⁸ Onny S. Prijono, “Organisasi Non-Pemerintah (NGOs): Peran dan Pemberdayaannya, dalam Onny S. Prijono dan A.M.W. Pranarka (Penyunting), **Pemberdayaan (Konsep, Kebijakan dan Implementasinya)**, CSIS, Jakarta, 1996, h. 95.

⁴⁹ Edi Suharto, **Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial**, Edisi Revisi, Alfabeta, Bandung, 2008, h. 141-142.

Menurut Lee yang dikutip Payne, “*empowerment practice listens to the voice and dreams of powerless groups*” dan “*empowerment also seeks to be community-oriented*” dengan *three concept are central*:

- *Developing a more positive and potent sense of self.*
- *Constructing the knowledge and capacity to achieve a critical perspective on social and political realities.*
- *Cultivating resources, strategies and competence to attain personal and collective goals.*⁵⁰

Sedangkan menurut Shera dan Wells, “*assumption about empowerment in social work practice emerge from practice assumption about human system and about change*”.⁵¹ Maksudnya, dalam upaya pemberdayaan terkait dengan intervensi sistem manusia dan upaya perubahan. Dalam konteks ini, upaya pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan melalui intervensi sosial bagi masyarakat yang akan diberdayakan. Dalam konteks manajemen bencana, masyarakat yang dimaksud adalah para korban bencana.

Para pemangku kepentingan pengurangan resiko bencana di Indonesia mencapai kesepakatan untuk membentuk Platform Nasional Pengurangan Risiko Bencana (PRB). Platform yang inisiatif pembentukannya berasal dari unsur dunia usaha, perguruan tinggi, komunitas internasional, masyarakat sipil, media dan pemerintah ini akan berfungsi sebagai mekanisme nasional dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi perencanaan strategis penanggulangan bencana di Indonesia. Hal ini merupakan perwujudan dari amanat Undang-Undang 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa penanggulangan bencana merupakan urusan bersama antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dimana pemerintah menjadi penanggung jawab utama.”⁵²

Hingga saat ini upaya penanganan bencana masih belum optimal, sehingga banyak korban bencana yang tidak mendapat pertolongan dengan baik.

”Meskipun UU sudah dibuat, tampak penerapannya tidak konsisten, seperti yang terjadi di Sumbar. Selain struktur bangunan yang harus memerhatikan standar bangunan rawan gempa, sistem peringatan dini atau *early warning system* juga harus dibangun di sana. Ironisnya, sarana dan fasilitas peringatan dini bahaya gempa di Padang justru tidak berfungsi saat terjadi gempa. Walaupun beberapa bencana gempa kerap terjadi di Indonesia, rupanya pemerintah belum juga belajar banyak untuk lebih maksimal dalam menghadapi risiko gempa di negeri ini. Menurut responden, sosialisasi pemerintah tentang risiko gempa yang akan terjadi di wilayah gempa, termasuk di Sumbar, belumlah memadai sehingga masyarakat tidak cukup waspada akan risiko gempa itu. Sikap pemerintah juga dianggap kurang konsisten dalam melakukan pengawasan pendirian bangunan sesuai standar menghadapi bahaya gempa di wilayah Sumbar.”⁵³

Untuk membangun manajemen bencana yang baik, diperlukan dasar hukum yang relevan. Selain mengacu pada UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, pelaksanaan teknis penanggulangan bencana juga harus merujuk pada buku-buku pedoman-pedoman yang terkait dengan penanggulangan bencana, antara lain:⁵⁴

1. Peraturan Kepala BNPB Nomor 1 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja BNPB (Perka BNPB 1/2008) 15 Mei 2008
2. Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan` BPBD (Perka BNPB 3/2008) 11 November 2008
3. Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana (Perka BNPB 4/2008) 17 Desember 2008
4. Peraturan Kepala BNPB Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai (Perka BNPB 6/2008) 17 Desember 2008

⁵⁰ Malcolm Payne, *Modern Social Work Theory*, Third Edition, Palgrave Macmillan, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York, NY 10010, 2005, p. 307.

⁵¹ Wes Shera & Lillian M. Wells, Ed., *Empowerment Practice in Social Work: Developing Rieher Conceptual Frameworks*, Canadian Scholars' Press Inc., 180 Floor Street West, Ste. 1202, Toronto, Ontario, M5S 2V6, 1999, p. 3.

⁵² -----, <http://sc-drr.org/?view=news&id=44>, Akses Kamis, 26 November 2009.

⁵³ -----, *Upaya Penanganan Bencana di Sumatra Barat Terkesan Sangat Lambat*,

<http://pelaminanminang.wordpress.com/2009/10/12/upaya-penanganan-bencana-di-sumatera-barat-terkesan-sangat-lambat/>, Akses Kamis, 26 November 2009.

⁵⁴ <http://www.mpbi.org/>, Akses Selasa, 21 Juli 2009.

5. Peraturan Kepala BNPB Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Bantuan Pemenuhan Kebutuhan Dasar (Perka BNPB 7/2008) 17 Desember 2008
6. Peraturan Kepala BNPB Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian dan Besaran Bantuan Santunan Duka Cita (Perka BNPB 8/2008) 17 Desember 2008
7. Peraturan Kepala BNPB Nomor 9 Tahun 2008 tentang Prosedur Tetap Tim Reaksi Cepat Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perka BNPB 9/2008) 17 Desember 2008
8. Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana (Perka BNPB 10/2008) 17 Desember 2008
9. Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana (Perka BNPB 11/2008) 17 Desember 2008
10. Peraturan Kepala BNPB Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pedoman Kajian Pembentukan dan Penyelenggaraan Unit Pelaksana Teknis (Perka BNPB 12/2008) 17 Desember 2008
11. Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pedoman Manajemen Logistik dan Peralatan Penanggulangan Bencana (Perka BNPB 13/2008) 17 Desember 2008

Membangun manajemen bencana yang memberdayakan, berarti membangun manajemen yang didasarkan pada hak-hak masyarakat atas ekonomi, sosial, dan budaya. Manajemen bencana perlu dibangun berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku dan dikembangkan berdasarkan potensi-potensi yang dimiliki setiap wilayah dan masyarakatnya. Manajemen bencana yang baik adalah manajemen bencana yang mampu membangkitkan masyarakat korban bencana dari keterpurukannya, manajemen yang mampu memandu masyarakat korban bencana untuk membangun kembali kehidupan sosialnya. Manajemen bencana adalah salah satu bagian penting dari upaya pembangunan sosial di Indonesia.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan beberapa hal yang terkait dengan manajemen bencana di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

Manajemen bencana yang ada di Indonesia selama ini belum mampu mengatasi masalah, dikarenakan ada beberapa faktor yang menjadi kendala. Untuk membangun sebuah manajemen bencana yang baik, berbagai hal yang menjadi kendala tersebut perlu diatasi. Beberapa hal yang menjadi kendala dalam penanganan bencana di Indonesia selama ini, yaitu: 1) Koordinasi antar instansi pemerintah yang menangani bencana; 2) Koordinasi antar lembaga non pemerintah yang menangani bencana; 3) *Standar Operation Procedure* penanganan bencana yang ditetapkan pemerintah; 4) Alat-alat dan berbagai fasilitas yang diperlukan dalam penanganan bencana; 5) Konsep hak asasi manusia dalam penanganan bencana.

Dalam rangka pembangunan sosial di Indonesia, maka perlu dibangun manajemen bencana yang relevan. Manajemen bencana yang relevan dengan kondisi Indonesia merupakan perpaduan antara prinsip-prinsip standar dalam penanganan bencana dengan upaya pemberdayaan masyarakat sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Setiap wilayah di Indonesia mempunyai potensi ekonomi yang khas yang dapat dikembangkan, dan ini harus menjadi pertimbangan dalam setiap manajemen bencana. Manajemen bencana perlu memperhatikan kearifan lokal masyarakat korban bencana, karena upaya rehabilitasi dan rekonstruksi tidak akan berjalan dengan baik tanpa memperhatikan kearifan lokal.

Dalam konteks pembangunan di Indonesia, ada kaitan erat antara manajemen bencana dengan perencanaan dan implementasi pembangunan sosial. Manajemen bencana dan pembangunan sosial merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan. Manajemen bencana merupakan bagian dari kebijakan sosial di Indonesia, yang seharusnya mendukung pembangunan sosial bagi peningkatan kualitas hidup manusia. Manajemen bencana seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya para korban bencana.

Dalam rangka pembangunan sosial yang berkelanjutan di Indonesia, diperlukan manajemen bencana yang relevan. Dalam hal ini, manajemen bencana yang relevan dengan pembangunan sosial adalah manajemen bencana yang dapat memberdayakan masyarakat korban bencana. Manajemen bencana yang dapat memulihkan keterpurukan korban akibat bencana. Rehabilitasi dan rekonstruksi bukan saja dari sisi fisik, namun juga dari sisi sosial dan ekonomi. Pemberdayaan masyarakat perlu melibatkan kearifan lokal dan berbagai potensi yang ada di setiap wilayah bencana.

Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan sebagaimana tersebut di atas, maka rekomendasi yang dikemukakan dalam tulisan ini adalah:

1. Pemerintah perlu terus mempelajari berbagai kendala yang ada dalam upaya penanganan bencana, untuk kemudian dijadikan pertimbangan dan evaluasi kebijakan di bidang bencana.
2. Pemerintah perlu terus membangun manajemen bencana yang relevan dengan kondisi masyarakat Indonesia, disamping mengacu pada prinsip-prinsip standar internasional dalam penanganan bencana.
3. Pemerintah perlu terus mengaitkan manajemen bencana dengan perencanaan dan implementasi pembangunan sosial di Indonesia.
4. Pemerintah perlu terus membangun manajemen bencana yang dapat memberdayakan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Charlotte Benson, John Twigg, & Tiziana Rossetto, **Perangkat untuk Mengarusutamakan Pengurangan Risiko Bencana: Catatan Panduan bagi Lembaga-Lembaga yang Bergerak dalam Bidang Pembangunan**, ProVention Consortium Secretariat, PO Box 372, CH – 1211 Geneva 19, Switzerland. Edisi Bahasa Indonesia dipegang oleh Hivos Kantor Regional Asia Tenggara dan CIRCLE Indonesia. Dicitak oleh Jaran Productions, Jl. Jembatan Merah No. 84 B, Prayan Kulon, Yogyakarta, 55283, Indonesia, 2007.
- Edi Suharto, **Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik**, Alfabeta, Bandung, 2007.
- Edi Suharto, **Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial**, Edisi Revisi, Alfabeta, Bandung, 2008.
- Ginandjar Kartasasmita, **Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia**, LP3ES, Jakarta, 1997.
- H. Malayu Hasibuan, **Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah**, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Bandung, 2001.
- Karen K. Kirst-Ashman & Grafton H. Hull, JR, **Generalist Practice with Organizations and Communities**, Third Edition, Thomson Higher Education, 10 Davis Drive, Belmont, CA 94002-3098, USA, 2006.
- Majda El Muhtaj, **Dimensi-Dimensi Hak Asasi Manusia: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya**, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Malcolm Payne, **Modern Social Work Theory**, Third Edition, Palgrave Macmillan, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York, NY 10010, 2005.
- Michael Hill & Glen Bramley, **Analysing Social Policy**, Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, United Kingdom, 1994.
- Neil Gilbert, Harry Specht, & Paul Terrell, **Dimensions of Social Welfare Policy**, Third Edition, Prentice Hall Inc, A Simon & Schuster Company, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, 1993.
- Onny S. Prijono, "Organisasi Non-Pemerintah (NGOs): Peran dan Pembedayaannya, dalam Onny S. Prijono dan A.M.W. Pranarka (Penyunting), **Pemberdayaan (Konsep, Kebijakan dan Implementasinya)**, CSIS, Jakarta, 1996.
- Wes Shera & Lilian M. Wells, Ed., **Empowerment Practice in Social Work: Developing Rieher Conceptual Frameworks**, Canadian Scholars' Press Inc., 180 Floor Street West, Ste. 1202, Toronto, Ontario, M5S 2V6, 1999.
- , **Proyek Sphere: Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana**, PT Grasindo, Jakarta, 2004.
- , **Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana 2006-2009**, Kerjasama antara Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana, 2006.
- , **September 2008, Indonesia Diguncang 15 kali Gempa**, http://www.jatim.go.id/infocuaa/index.php?op=det_bencana&bid=166, Akses Senin, 16 Februari 2009.
- , **Penanganan Bencana Masih Abaikan Kerangka HAM dan Hukum**, <http://nasional.kompas.com/read/xml/2009/08/23/20044293/Penanganan.Bencana.Masih.Abaikan.Kerangka.HAM.dan.Hukum>, Akses Kamis, 26 November 2009.
- , **Manajemen Bencana: Kenapa Tidak?**, <http://blog.speakerindonesia.com/2009/10/manajemen-bencana-mengapa-tidak/>, Akses Kamis, 26 November 2009.

- ....., **Siklus Manajemen Bencana**,
<http://wahyuancol.wordpress.com/2008/06/03/siklus-manajemen-bencana/>, Akses Kamis, 26 November 2009.
- , **Manajemen Bencana sebagai Langkah Antisipasi Bencana**,
http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=9196&Itemid=689,
 Akses Kamis, 26 November 2009.
- , **Manajemen bencana Ditinjau dari Perspektif Bantuan Sosial**,
<http://taganastks.wordpress.com/>, Akses Kamis, 26 November 2009.
- , **Gempa Bumi Sumatera Barat 2009**,
<http://desthiarini.ngeblogs.com/2009/12/27/bencana-alam-di-indonesia/>, Akses Kamis, 26 November 2009.
- , **Penanggulangan Bencana di Padang Dinilai Lamban**,
<http://www.antaraneews.com/berita/1254558976/penanggulangan-bencana-di-padang-dinilai-lamban>,
 Akses Kamis, 26 November 2009.
- , **Penanggulangan Bencana Padang Dinilai Lamban**,
<http://kampungtki.com/baca/5385>, Akses Kamis, 26 November 2009.
- , **Upaya Penanganan Bencana di Sumatra Barat Terkesan Sangat Lambat**,
<http://pelaminanminang.wordpress.com/2009/10/12/upaya-penanganan-bencana-di-sumatera-barat-terkesan-sangat-lambat/>, Akses Kamis, 26 November 2009.
- , **Penanganan Tak Sistematis, Kepala Daerah Tidak Dilatih Manajemen Bencana**, <http://idsps.org/headline-news/berita-media/penanganan-tak-sistematis,-kepala-daerah-tidak-dilatih-manajemen-bencana/>, Akses Kamis, 26 November 2009.
- , <http://www.mpbi.org/>, Akses Selasa, 21 Juli 2009.
- , <http://sc-drr.org/?view=news&id=44>, Akses Kamis, 26 November 2009.
- , Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

**PEMBERDAYAAN PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL
(PMKS)**

Oleh Dr. Mohammad Mulyadi, AP.,M.Si

Email : mohammadmulyadi@yahoo.co.id

Kondisi saat ini menunjukkan bahwa ada sebagian warga negara yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasar secara mandiri dan hidup dalam kondisi kemiskinan, akibatnya mereka mengalami kesulitan dan keterbatasan kemampuan dalam mengakses berbagai sumber pelayanan sosial dasar serta tidak dapat menikmati kehidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dalam hal ini, bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) atau saat ini dikenal dengan istilah Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) persoalan yang mendasar adalah tidak terpenuhinya pelayanan sosial dasar seperti kesehatan, pendidikan, sandang, pangan, papan, dan kebutuhan dasar lainnya. Selain itu, belum ada suatu sistem perlindungan dan jaminan sosial yang terintegrasi untuk melindungi dan memberikan jaminan sosial bagi seluruh penduduk terutama penduduk yang miskin dan rentan.

Meningkatnya jumlah masyarakat miskin, semakin membesarnya jumlah angka pengangguran dan laju pertumbuhan ekonomi yang lambat berkorelasi positif dengan semakin terbatasnya kemampuan pemerintah untuk membuka lapangan kerja baru menyebabkan kondisi memprihatinkan yang dapat menimbulkan dampak sosial kemasyarakatan yang sangat kompleks dan mendasar. Salah satunya adalah masalah PMKS/PPKS yang identik dengan rendahnya kualitas hidup masyarakat. Bila tak segera diselesaikan, maka hal itu akan menimbulkan berbagai persoalan kemanusiaan yang dapat mempengaruhi eksistensi dan keberadaan bangsa ini.

Kesejahteraan sosial di Indonesia, hakikatnya merupakan upaya untuk merealisasikan cita-cita luhur kemerdekaan, yakni untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pasca kemerdekaan, kegiatan pembangunan telah dilakukan oleh

beberapa rezim pemerintahan Indonesia. Mulai dari rezim Soekarno sampai presiden di era ini yakni Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono. Namun demikian, harus diakui setelah beberapa kali rezim pemerintahan berganti, taraf kesejahteraan rakyat Indonesia masih belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Pemenuhan taraf kesejahteraan sosial perlu terus diupayakan mengingat sebagian besar rakyat Indonesia masih belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang diinginkannya. Upaya pemenuhan kesejahteraan sosial menyeruak menjadi isu nasional. Asumsinya, kemajuan bangsa ataupun keberhasilan suatu rezim pemerintahan, tidak lagi dilihat dari sekedar meningkatnya angka pertumbuhan ekonomi. Tetapi juga kemampuan penanganan terhadap para penyandang masalah kesejahteraan sosial pun menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan.

Kemajuan pembangunan ekonomi tidak akan ada artinya jika kelompok rentan penyandang masalah sosial, tidak dapat terlayani dengan baik. Bahkan muncul anggapan jika para penyandang masalah sosial tidak terlayani dengan baik, maka bagi mereka kemerdekaan adalah sekedar lepas dari penjajahan, padahal kemerdekaan seharusnya lepas dari kemiskinan. Untuk itu pembangunan bidang kesejahteraan sosial terus dikembangkan bersama dengan pembangunan ekonomi. Tidak ada dikotomi di antara keduanya dan tidak ada yang utama diantara keduanya. Pembangunan ekonomi jelas sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara, namun pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar, tetap tidak akan mampu menjamin kesejahteraan sosial pada setiap masyarakat. Bahkan pengalaman negara maju dan berkembang seringkali memperlihatkan jika prioritas hanya difokuskan pada kemajuan ekonomi memang dapat memperlihatkan angka pertumbuhan ekonomi. Namun sering pula gagal menciptakan

pemerataan dan menimbulkan kesenjangan sosial. Akhirnya dapat menimbulkan masalah-masalah sosial utamanya masalah kesejahteraan sosial.

Dalam pembangunan kesejahteraan sosial, Indonesia jelas tidak sepenuhnya menganut negara kesejahteraan. Meskipun Indonesia menganut prinsip keadilan sosial (sila kelima Pancasila) dan secara eksplisit konstitusinya (pasal 27 dan 34 UUD 1945) mengamanatkan tanggungjawab pemerintah dalam pembangunan kesejahteraan sosial, namun letak tanggung jawab pemenuhan kebutuhan kesejahteraan sosial adalah tanggung jawab seluruh komponen bangsa. Prinsip keadilan sosial di Indonesia terletak pada usaha secara bersama seluruh komponen bangsa dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Pembangunan kesejahteraan sosial adalah tanggung jawab pemerintah, juga masyarakat, dunia usaha dan komponen lainnya. Konsekuensinya harus terjadi saling sinergi dalam penanganan masalah kesejahteraan sosial antara pemerintah, masyarakat, dunia usaha bahkan khususnya perguruan tinggi sebagai pencetak kader bangsa.

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) atau saat ini dikenal dengan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) mengacu pada apa yang dinamakan gangguan fungsi sosial yaitu kondisi tidak terpenuhinya kebutuhan sosial. Penyandang masalah kesejahteraan sosial merupakan status dari orang yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, dan karenanya tidak dapat menjalin hubungan yang serasi dan kreatif dengan lingkungannya sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan dan gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, keterasingan dan perubahan lingkungan yang kurang mendukung, seperti terjadinya bencana.

Beberapa faktor yang dianggap sebagai penyebab masalah kesejahteraan sosial adalah kelembagaan, regulasi/kebijakan, transparansi dan ‘*good governance*’. Adapun penjelasannya sebagaimana berikut ini :

- a. Kelembagaan : rakyat tidak punya akses ke pembuat keputusan dan kebijakan kota, sedangkan kelembagaan yang ada tidak pernah menjangring atau menyalurkan aspirasi yang muncul dari bawah, dan setiap kebutuhan rakyat sudah didefinisikan dari atas oleh kelembagaan yang ada, sehingga masalah kesejahteraan sosial tidak terselesaikan.
- b. Regulasi : kebijakan Orde Baru yang mengutamakan kepentingan ekonomi. Kebijakan ekonomi yang menggenjot investasi modal pada sektor-sektor industri yang tidak berbasis pada potensi rakyat kebanyakan menutup kesempatan masyarakat untuk mengembangkan potensinya dan menjadi akar permasalahan kesejahteraan sosial.
- c. *Good governance* : tidak adanya transparansi dan keterbukaan pada pembuatan dan pelaksanaan kebijakan perkotaan mengakibatkan kebijakan hanya bisa diakses oleh orang-orang tertentu. Segala bentuk regulasi diputuskan oleh lembaga-lembagga pembuat kebijakan tanpa mengikutkan para pelaku yang terlibat dan tidak memahami aspirasi rakyat miskin sehingga kebijakan yang muncul tidak mendukung rakyat miskin.

Masalah kesejahteraan sosial yang terjadi di Indonesia adalah bentuk ketidakberdayaan struktural, karena sebenarnya secara alamiah Indonesia mempunyai cukup potensi dan sumber daya yang cukup untuk tidak mengalami masalah kesejahteraan sosial. *Ketidakberdayaan struktural* adalah ketidakberdayaan akibat dari super struktur yang

membuat sebagian anggota atau kelompok masyarakat tertentu mendominasi sarana ekonomi, sosial, politik dan budaya. Struktur ini menyebabkan tidak adanya pemerataan, tidak berkembangnya kualitas dan daya kreasi rakyat dalam pelaksanaan pembangunan serta dipinggirkannya peran dan partisipasi masyarakat dalam setiap pelaksanaan pembangunan yang terindikasi dengan melemahnya tingkat keswadayaan masyarakat.

Penanggulangan masalah kesejahteraan sosial dengan pendekatan ekonomistik dan sempit akan melahirkan bentuk-bentuk kebijakan penanggulangan yang lebih merupakan 'bantuan' ekonomi saja. Padahal masyarakat dengan status penyandang masalah kesejahteraan sosial merupakan kondisi yang disebabkan karena beberapa kekurangan dan kecacatan individual baik dalam bentuk kelemahan biologis, psikologis maupun kultural yang menghalangi seseorang memperoleh kemajuan dalam kehidupannya.

Secara umum masyarakat dengan status Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) hampir sama dengan masyarakat miskin, karena tidak hanya ditandai dengan lemahnya faktor ekonomi akan tetapi merupakan suatu ketidakberdayaan masyarakat dalam berbagai hal, sebagaimana yang dikemukakan Sumodiningrat (2003:1-2) bahwa :

Masyarakat miskin ditandai oleh ketidakberdayaan/ketidakmampuan dalam hal: (1) memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar; (2) melakukan kegiatan usaha produktif; (3) menjangkau akses sumberdaya sosial dan ekonomi; (4) menentukan nasibnya sendiri dan senantiasa mendapat perlakuan diskriminatif, mempunyai perasaan ketakutan dan kecurigaan, serta sikap apatis dan fatalistik; dan (5) membebaskan diri dari mental dan budaya miskin serta senantiasa mempunyai martabat dan harga diri yang rendah. Ketidakberdayaan/ketidakmampuan ini menumbuhkan perilaku miskin yang bermuara pada hilangnya kemerdekaan untuk berusaha dan menikmati kesejahteraan secara bermartabat.

Pada gilirannya, kondisi sebagaimana tersebut di atas apabila tidak ditangani dengan baik akan mengakibatkan antara lain :

1. Tingginya beban sosial masyarakat

2. Rendahnya kualitas dan produktivitas sumber daya manusia
3. Rendahnya partisipasi aktif masyarakat
4. Menurunnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
5. Menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat
6. Kemungkinan pada merosotnya mutu generasi yang akan datang.

Dalam penanganan pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial guna memperkuat keberfungsian sosial seseorang. Pendekatan pemberdayaan adalah salah satu pendekatan dari sekian banyak pendekatan profesi pekerjaan sosial dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial. Pemberdayaan sosial lebih ditonjolkan karena didalamnya terkandung dua aspek yakni (1) penentuan nasib sendiri dimana masyarakat dengan status PPKS bebas menentukan solusi pemecahan masalahnya. Dan (2) pekerja sosial hanya menjadi fasilitator sedangkan pelakunya tetap masyarakat dengan status tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip pekerjaan sosial yang bekerja dengan klien (*work with client*) bukan untuk klien (*work for client*). Pekerja sosial memandang masalah dari titik pandang klien sehingga pekerja sosial tidak memaksakan kehendaknya dalam memberikan pertolongan. Dalam terminologi lain, dikenal juga sebagai fasilitator, dinamisator, motivator, tenaga penyuluh. Istilah yang akhir-akhir ini digunakan adalah konsultan pendamping.

Pemberdayaan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial

Istilah pemberdayaan masyarakat mengacu kepada kata *empowerment* yang berarti penguatan, yaitu sebagai upaya untuk mengaktualisasikan potensi yang sudah dimiliki sendiri oleh masyarakat. Menurut Tjokrowinoto (2001:29) bahwa :

Pemberdayaan identik dengan melakukan pengembangan sumber daya manusia, yang tidak sekedar membentuk manusia profesional dan terampil sesuai dengan kebutuhan sistem untuk dapat memberikan kontribusinya di dalam proses pembangunan, tetapi menekankan pentingnya kemampuan (*empowerment*) manusia, kemampuan manusia untuk mengaktualisasikan segala potensinya sebagai manusia.

Secara konseptual, pemberdayaan atau *empowerment* merupakan sebuah proses perubahan, beberapa ahli yang terangkum dalam Suharto (1997:210-224) mengemukakan definisi pemberdayaan dilihat dari tujuan, proses dan cara-cara pemberdayaan, diantaranya :

- ♦ Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung (Ife, 1995).
- ♦ Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial (Swift dan Levin, 1987).
- ♦ Pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi, dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya (Rappaport, 1984).
- ♦ Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagi pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parsons, et al., 1994).
- ♦ Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah, untuk (a) memiliki akses terhadap sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan; dan (b) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Berbagai definisi pemberdayaan di atas menunjuk pada kemampuan orang khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan, adapun kekuatan atau kemampuan yang dimaksud menurut Suharto (2005:58) meliputi :

- a. Memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan.
- b. Menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan.
- c. Berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Dengan demikian, pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Dikatakan sebagai proses karena pemberdayaan merupakan serangkaian kegiatan untuk memperkuat keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, demikian halnya menurut Setiana (2005:7) bahwa pendekatan pemberdayaan masyarakat titik beratnya adalah penekanan pada pentingnya masyarakat lokal yang mandiri sebagai suatu sistem yang mengorganisir diri mereka. Maka pendekatan yang diharapkan adalah yang dapat memposisikan individu sebagai subjek bukan sebagai objek. Dikatakan sebagai tujuan karena pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai, terutama yang pada saat sekarang sedang tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan, yang berarti memberdayakan adalah membantu seseorang/masyarakat menemukan kemampuan menuju kemandirian.

Sehingga kemandirian di sini merupakan suatu kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Beberapa pengertian di atas dapat dipahami bahwa pemberdayaan PPKS merupakan sebuah kegiatan aktif untuk mengubah seseorang, sekelompok orang, organisasi atau komunitas yang kurang beruntung atau kurang berdaya menjadi lebih baik sehingga mereka memiliki daya atau kekuatan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, memperoleh barang dan jasa yang diperlukan dan berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhinya.

Pendapat beberapa ahli di atas memberikan gambaran bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka atau proses dan hasil pembangunan. Pemberdayaan pada intinya adalah pemanusiaan, mengutamakan usaha sendiri dari orang yang diberdayakan untuk meraih keberdayaannya. Namun untuk meraih keberdayaan itu maka diperlukan tiga cara, yaitu : *Pertama*, menciptakan komitmen, suasana dan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang, karena diasumsikan bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Hakikat kemandirian dan keberdayaan masyarakat adalah keyakinan dan kepercayaan bahwa rakyat memiliki potensi untuk mengorganisasikan dirinya sendiri dan potensi kemandirian individu perlu diberdayakan. Proses pemberdayaan masyarakat berakar kuat pada proses kemandirian tiap individu yang kemudian meluas ke kemandirian keluarga, atau sebaliknya, serta kelompok masyarakat baik di tingkat lokal maupun nasional. *Kedua*, memperkuat potensi akses atau daya yang dimiliki oleh rakyat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, menampung berbagai masukan, menyediakan prasarana dan sarana ekonomi kerakyatan, baik fisik maupun sosial, yang dapat diakses oleh atau yang sangat akrab dengan masyarakat lapisan bawah. *Ketiga*, Melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan program pemberdayaan penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Adapun penjelasan dari upaya meraih keberdayaan yang diperlukan oleh pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial dapat dileaskan sebagai berikut :

- 1. Menciptakan Komitmen Suasana Dan Iklim Yang Memungkinkan Potensi Masyarakat Untuk Berkembang**

Salah satu hambatan kebijakan dalam menerapkan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang berhasil rendahnya komitmen dan pemahaman para penentu kebijakan terhadap prinsip dan keuntungan yang bisa diperoleh dari pendekatan pemberdayaan masyarakat, serta kurangnya orientasi pada klien oleh aparat pemerintah di semua tingkatan.

Pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi juga telah melemahkan dan mengabaikan upaya pemberdayaan masyarakat. Paradigma pembangunan melalui alokasi sumber daya pembangunan yang terpusat telah melemahkan inisiatif dan potensi masyarakat luas. Sifat dan model pembangunan yang demikian itu telah melahirkan ketergantungan dari bawah ke atas (*top-down approach*), serta menjadikan golongan bawah jadi tidak berdaya untuk mengaktualisasikan kemampuannya, malah sebaliknya makin mengokohkan posisi kaum-kaum elit yang telah banyak meraup keuntungan dengan mengatasnamakan masyarakat miskin dengan tujuan kemakmuran golongan-golongan tertentu.

Aspek penting dalam program pemberdayaan masyarakat adalah, program yang disusun sendiri oleh masyarakat, menjawab kebutuhan dasar masyarakat, serta mendukung keterlibatan kaum miskin, perempuan, buta huruf dan kelompok terabaikan lainnya. Berikutnya, program dibangun dari sumberdaya lokal dan sensitif terhadap nilai-nilai budaya setempat, memperhatikan dampak lingkungan, tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terkait terlibat, serta berkelanjutan. Untuk menjalankan itu semua, diperlukan penataan database penyandang masalah kesejahteraan sosial. Untuk menyusun database diperlukan data. Pendataan ini harus didukung oleh komitmen pemerintah dengan mengeluarkan dana yang membantu terwujudnya data yang akurat dan factual. Hasil akhir yang diharapkan dari kegiatan ini adalah tersusunnya database pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial yang

digunakan untuk menentukan arah kebijakan, strategi dan rencana aksi dalam program pemberdayaan pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial.

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak lain yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan. Dalam pusaran desentralisasi dan *good governance* pemerintah dan aparatur pemerintah merupakan aktor penting dalam menjalankan proses dan praktek pengelolaan organisasi serta perancangan kebijakan publik, dengan demikian pemerintah merupakan institusi yang paling kuat dalam menciptakan komitmen, suasana dan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang. Berbagai langkah kebijakan dapat diambil oleh pemerintah untuk mewujudkan hal tersebut, karena bagaimanapun juga kehidupan sosial masyarakat sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Dalam kerangka pikir inilah upaya memberdayakan masyarakat pertama-tama haruslah dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Di sini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, bahwa tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena kalau demikian akan punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu sendiri, dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Selanjutnya, upaya tersebut diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri. Dalam konteks ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana yang kondusif. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

Maka, pemerintah yang menetapkan dasar interpretasi pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah asumsi bahwa manusia adalah sasaran pokok dan sumber paling strategis. Karena itu, pembangunan juga meliputi usaha terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensi manusia serta mengerahkan minat mereka untuk ikut serta dalam proses pembuatan keputusan tentang berbagai hal yang memiliki dampak bagi mereka dan mencoba mempromosikan kekuatan manusia, bukan mengabadikan ketergantungan yang menciptakan hubungan antara birokrasi negara dengan masyarakat.

2. Memperkuat Potensi Akses atau Daya yang Dimiliki Oleh Rakyat dengan Menerapkan Langkah - Langkah Nyata

Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi berdaya. Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial

seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan, dimana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang. Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

Seringkali sebagian orang menganalogikan strategi pengentasan kemiskinan berupa teori ikan dan kail. Sering dikatakan bahwa memberi ikan kepada si miskin tidak dapat menyelesaikan masalah. Si miskin akan menjadi tergantung. Kemudian, banyak orang percaya memberi kail akan lebih baik. Si miskin akan lebih mandiri. Benarkah ?. Analogi ini perlu diperluas. Memberi kail saja ternyata tidak cukup. Meskipun orang punya kail, kalau ia tidak memiliki cara mengail ikan tentunya tidak akan memperoleh ikan. Pemberian keterampilan (*capacity building*) kemudian menjadi kata kunci dalam proses pemberdayaan masyarakat.

Setelah orang punya kail dan memiliki keterampilan mengkail, tidak dengan serta merta ia dapat mengumpulkan ikan, jikalau lautan, sungai dan kolam dikuasai kelompok “elit”. Karenanya, penanganan kemiskinan memerlukan pendekatan makro kelembagaan. Perumusan kebijakan sosial adalah salah satu piranti penciptaan keadilan yang sangat penting dalam mengatasi kemiskinan.

Upaya yang dilakukan oleh Depsos melalui program pemberdayaan PMKS ini, adalah pengembangan KUBE, LKM, dan kerja sama dengan dunia usaha, LSM dan instansi terkait. KUBE merupakan wadah anggota keluarga miskin untuk meningkatkan usaha ekonomi produktif secara berkelompok sehingga berbagai permasalahan usaha ekonomi dapat diatasi bersama.

Bagaimanapun juga kini saatnya bagi pemerintah untuk mengembangkan jalan alternatif pembangunan kesejahteraan sosial yang berpijak pada prinsip-prinsip demokrasi sosial. Mengacu pada pendapat Giddens (2000:54), peran pemerintah dalam pembangunan kesejahteraan sosial diantaranya adalah :

- Menciptakan dan melindungi ruang publik yang terbuka dimana isu-isu kebijakan sosial bisa didiskusikan secara bebas.
- Menyediakan sarana bagi perwakilan kepentingan-kepentingan yang beragam dan memfasilitasi sebuah forum rekonsiliasi dan sinergi bagi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing.
- Menyelenggarakan beragam pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan warga, termasuk bentuk-bentuk perlindungan dan kesejahteraan kolektif.
- Mendukung perkembangan sumber daya manusia dan mengambil peran penting dalam penetapan kebijakan investasi sosial dalam bidang jaminan kesehatan dan pendidikan.
- Mengatur pasar menurut kepentingan publik dan menjaga persaingan pasar manakala monopoli mengancam kepentingan publik. Dengan demikian, selain “ramah pasar” (*market friendly*) pemerintah juga perlu “ramah rakyat” (*people friendly*).

3. Membangun Sikap dan Semangat Positif, Mendidik, Mendampingi dan Melindungi yang Lemah serta Membela Kepentingan Masyarakat Lemah.

Proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan kemampuan kepada masyarakat agar menjadi berdaya, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya. Lebih lanjut dikatakan bahwa pemberdayaan harus ditujukan pada kelompok atau lapisan masyarakat yang tertinggal. Perlu diketahui disini adalah bahwa proses pemberdayaan umumnya dilakukan secara kolektif.

Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan

masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertikarkan dengan pihak lain). Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

Pada era reformasi, pemerintah sangat diharapkan menjadi ‘agen perubahan’ yang dapat menerapkan kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin dengan tiga arah tujuan, yaitu *enabling, empowering, dan protecting*. *Enabling* maksudnya menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang. Sedangkan *empowering*, bertujuan untuk memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh rakyat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, yakni dengan menampung berbagai masukan dan menyediakan prasarana dan sarana yang diperlukan. *Protecting*, artinya melindungi dan membela kepentingan masyarakat lemah.

Friedmann (1994:76) mengemukakan: *The empowerment approach, which is fundamental to an alternative development, place the emphasize on autonomy in the decision making of territorially organized communities, local self-reliance (but not autrachy), direct (participatory) democracy and experiential social learning.*

Friedmann dalam hal ini menegaskan bahwa pemberdayaan masyarakat tidak hanya sebatas ekonomi saja tetapi juga secara politis sehingga pada akhirnya masyarakat akan

memiliki posisi tawar-menawar (*bargaining position*) baik secara nasional maupun internasional. Sebagai titik fokus dari pemberdayaan ini adalah aspek lokalitas, sebab civil society akan merasa lebih siap diberdayakan lewat isu-isu lokal. Friedmann mengingatkan bahwa adalah sangat tidak realistis apabila kekuatan-kekuatan ekonomi dan struktur-struktur di luar *civil society* diabaikan. Sedangkan proses pemberdayaan bisa dilakukan melalui individu maupun kelompok, namun pemberdayaan melalui kelompok mempunyai keunggulan yang lebih baik, karena mereka dapat saling memberikan masukan satu sama lainnya untuk memecahkan masalah yang dihadapinya.

Konsep pemberdayaan masyarakat ini lebih luas hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Belakangan ini konsep tersebut dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang oleh Friedmann disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki *inclusive democracy, economic growth, gender equality and intergenerational equity*.

Saat ini terdapat 22 jenis PMKS/PPKS, adapun definisi dan kriterianya adalah sebagai berikut :

PMKS 1 : Anak Balita Terlantar

Definisi

Anak yang berusia 0-4 tahun yang karena sebab tertentu, orangtuanya tidak dapat melakukan kewajiban (karena beberapa kemungkinan : miskin / tidak mampu, salah seorang sakit, salah seorang / kedua-duanya meninggal, anak balita sakit) sehingga tergantung kelangsungan hidupnya, baik secara jasmani, rohani maupun sosial.

Kriteria

1. Anak (laki-laki/perempuan) usia 0 – 4 tahun
2. Tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya, atau balita yang tidak pernah mendapat ASI / susu pengganti atau balita yang tidak mendapat makanan bergizi (4 sehat 5 sempurna) 2 kali seminggu atau balita yang tidak mempunyai sandang yang layak sesuai dengan kebutuhannya.
3. Yatim piatu atau tidak dipelihara, ditinggalkan oleh orang tuanya pada orang lain.
4. Berada di tempat umum atau di rumah sakit.
5. Apabila sakit tidak mempunyai akses kesehatan modern (dibawa ke puskesmas dll).

PMKS 2 : Anak Terlantar**Pengertian**

Anak yang berusia 5-21 tahun yang karena sebab tertentu (karena beberapa kemungkinan miskin / tidak mampu, salah seorang / kedua orang tuanya / wali pengampu sakit, salah seorang / kedua orang tuanya / wali pengampu atau pengasuh meninggal, keluarga tidak harmoni, tidak ada pengampu, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan dasarnya wajar baik secara jasmani, iohani maupun sosial.

Kriteria

1. Anak (laki-laki/perempuan) usia 5 - 21 tahun
2. Anak yatim, piatu, atau yatim piatu
3. Tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya
4. Anak yang lahir karena tindak perkosaan
5. Tidak ada yang mengurus
6. Tidak mendapat pendidikan

PMKS 3 : Anak Nakal**Pengertian**

Anak berusia 5-21 tahun yang berperilaku menyimpang dari norma dan kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat, lingkungannya sehingga merugikan dirinya, keluarganya dan orang lain, serta mengganggu ketertiban umum, dan karena usianya belum dapat dituntut secara umum.

Kriteria

1. Anak (laki-laki / perempuan) usia 8 sampai kurang dari 21 tahun,
2. Belum menikah.
3. Mengganggu orang atau ketertiban umum.
4. Melakukan perbuatan (secara berulang) yang menyimpang

PMKS 4 : Anak Jalanan**Pengertian**

Anak yang berusia 5-21 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan atau berkeliaran di jalanan maupun ditempat-tempat umum.

Kriteria

1. Anak (laki-laki/perempuan) usia 5-21 tahun
2. Melakukan kegiatan tidak menentu atau tidak jelas kegiatannya.
3. Berkeliaran di jalanan atau di tempat umum minimal 4 jam/hari dalam kurung waktu 1 bulan yang lalu, seperti :pedagang asongan, pengamen, ojek payung, pengelap mobil, pembawa belanjaan di pasar, dll.
4. Kegiatannya dapat membahayakan dirinya sendiri atau mengganggu ketertiban umum.

PMKS 5 : Wanita Rawan Sosial Eknomi**Pengertian**

Seorang wanita dewasa yang berusia 18-59 tahun, belum menikah atau janda yang tidak mempunyai penghasilan yang cukup untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.

Kriteria

1. Wanita usia 18 - 59 tahun
2. Berpenghasilan kurang atau tidak mencukupi untuk kebutuhan fisik minimum (sesuai kriteria fakir miskin)
3. Tingkat pendidikan rendah (umumnya tidak tamat SD)
4. Istri yang ditinggal suami tanpa batas waktu dan
5. Tidak dapat mencari nafkah
6. Sakit, sehingga tidak mampu bekerja.

PMKS 6 : Korban Tindak Kekerasan**Pengertian**

Seseorang yang mengalami tindak kekerasan, diperlakukan salah atau tidak semestinya dalam lingkungan keluarga atau lingkungan terdekatnya, dan terancam baik secara fisik maupun nonfisik.

Kriteria

1. Sering mendapat perlakuan kasar atau kejam atau tindakan yang berakibat menderita secara psikologis.
2. Pernah dianiaya an atau diperkosa.
3. Dipaksa bekerja tidak atas kemauannya.

PMKS 7 : Lanjut Usia Terlantar**Pengertian**

Seseorang yang berusia 60 tahun atau lebih, karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani maupun sosialnya.

Kriteria

1. Usia 60 tahun ke atas (laki-laki/perempuan)
2. Tidak sekolah/tidak tamat/tamat SD
3. Makan 2x perhari.
4. Makan makanan berprotein tinggi (4 sehat 5 sempurna) 4 kali perminggu
5. Pakaian yang dimiliki kurang dari 4 stel.
6. Tempat tidur tidak tetap
7. Jika sakit tidak mampu berobat ke fasilitas kesehatan
8. Ada atau tidak ada keluarga, sanak saudara atau orang lain yang mau dan mampu mengurusnya

PMKS 8 : Penyandang Cacat

Pengertian

Setiap orang yang berumur 19 Tahun atau lebih dan mempunyai kelainan fisik dan atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara layak.

Kriteria

1. Cacat fisik
  - a. Anggota tubuh tidak lengkap putus / amputasi tungkai, lengan atau kaki.
  - b. Cacat tulang/persendian
  - c. Cacat sendi otot dan tungkai, lengan atau kaki
  - d. Lumpuh
2. Cacat Mata
  - a. Buta total (buta kedua mata)
  - b. Masih mempunyai sisa penglihatan tapi kurang awas (low vision)
3. Cacat Rungu Wicara
  - a. Tidak dapat mendengar atau memahami perkataan yang disampaikan pada jarak 1 meter tanpa alat bantu dengar.
  - b. Tidak dapat bicara sama sekali atau berbicara tidak jelas (pembicaraannya tidak jelas)
  - c. Mengalami hambatan atau kesulitan dalam berkomunikasi dengan orang lain
4. Cacat Mental eks psikotik
  - a. Eks penderita penyakit gila
  - b. Kadang masih mengalami kelainan tingkah laku
  - c. Sering mengganggu orang lain
5. Cacat Mental Retardasi
  - a. Idiot : Kemampuan mental dan tingkah lakunya setingkat dengan anak normal usia 2 tahun, wajahnya terlihat seperti wajah dungu.
  - b. Embasil : Kemampuan mental dan tingkah lakunya setingkat dengan anak normal usia 3 - 7 tahun.
  - c. Debil : Kemampuan mental dan tingkah lakunya setingkat dengan anak normal usia 8 - 12 tahun.

PMKS 9 : Tuna Susila**Pengertian**

Seseorang yang melakukan hubungan seksual dengan sesama atau lawan jenisnya secara berulang-ulang dan bergantian diluar perkawinan yang sah dengan tujuan mendapatkan imbalan uang, materi atau jasa.

Kriteria

1. Seseorang (laki-laki/perempuan) usia 18 tahun ke atas atau lebih.
2. Menjajakan diri ditempat umum, dilokasi atau ditempat pelacuran (bordil), dan tempat terselubung (warung remang-remang, hotel, mall, dan diskotek).
3. Melakukan hubungan seksual dengan sesama atau lawan jenis secara berulang-ulang dan bergantian di luar perkawinan sah.

PMKS 10 : Pengemis**Pengertian**

Orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.

Kriteria

1. Anak sampai usia dewasa
2. Meminta-minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya.
3. Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan, seperti berpura-pura sakit, merintih, dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci.
4. Meminta sumbangan untuk organisasi tertentu.
5. Mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaaur dengan penduduk pada umumnya.

PMKS 11 : Gelandangan**Pengertian**

Orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara ditempat umum.

Kriteria

1. Anak sampai usia dewasa,
2. Tinggal disembarang tempat atau hidup mengembara atau menggelandang ditempat-tempat umum, biasanya dikota-kota besar.
3. Tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri,
4. Berperilaku kehidupan bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
5. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

PMKS 12 : Bekas Warga Binaan Lembaga kemasyarakatan (BWBLK)

Pengertian

Seseorang yang telah selesai atau dalam 3 bulan segera mengakhiri masa hukuman atau masa pidananya sesuai dengan keputusan pengadilan dan mengalami hambatan untuk menyesuaikan diri kembali dalam kehidupan masyarakat, sehingga mendapat kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan atau melaksanakan kehidupannya secara normal.

Kriteria

1. Usia 18 tahun sampai usia dewasa
2. Telah selesai atau segera keluar dari penjara karena masalah pidana.
3. Kurang diterima / dijauhi atau diabaikan oleh keluarga masyarakat.
4. Sulit mendapatkan pekerjaan yang tetap.

PMKS 13 : Korban Penyalahgunaan Napza

Pengertian

Seseorang yang menggunakan Narkotika, Psikotropika dan zat-zat adiktif lainnya termasuk minuman keras diluar tujuan pengobatan atau tanpa sepengetahuan dokter yang berwenang.

Kriteria

1. Usia 10 Tahun Sampai Usia Dewasa
2. Pernah Menyalahgunakan Narkoba, Psikotropika Dan Zat-Zat Adiktif Lainnya Termasuk Minuman Keras, Yang Dilakukan Sekali, Lebih Sekali Atau Dalam Taraf Coba-Coba.
3. Secara Medik Sudah Dinyatakan Bebas Dari Ketergantungan Obat Oleh Dokter Yang Berwenang.

PMKS 14 : Keluarga Fakir Miskin

Pengertian

Seseorang atau kepala keluarga yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan atau tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian akan tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok keluarga yang layak bagi kemanusiaan.

Kriteria

1. Penghasilan rendah atau berada di bawah garis kemiskinan seperti tercermin dari tingkat pengeluaran perbulan, yaitu pengeluaran biaya hidup tidak melebihi Rp 62.000,- untuk perkotaan, dan Rp 50.000,- untuk perdesaan setiap orang per bulan.
2. Tingkat pendidikan pada umumnya rendah, tidak tamat SLTP, tidak ada keterampilan tambahan.
3. Derajat kesehatan dan gizi rendah
4. Tidak punya tempat tinggal yang layak huni, termasuk tidak punya MCK.
5. Pemilikan harta sangat terbatas jumlah atau nilainya.
6. Hubungan sosial terbatas, belum banyak terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan
7. Akses informasi terbatas (baca koran, radio, dan tv).

PMKS 15 : Keluarga Berumah Tak Layak Huni

Pengertian

Keluarga yang kondisi perumahan dan lingkungannya tidak memenuhi persyaratan yang layak untuk tempat tinggal baik secara fisik, kesehatan maupun sosial . Kriteria

Kriteria

1. Kondisi Rumah
  - (1) Luas lantai perkapita kota < 4 m², desa < 10 m²
  - (2) Sumber air tidak sehat, akses memperoleh air bersih terbatas
  - (3) Tidak mempunyai akses MCK
  - (4) Bahan bangunan tidak permanen atau atap/dinding dari bambu, rumbia
  - (5) Tidak memiliki pencahayaan matahari dan ventilasi udara
  - (6) Tidak memiliki pembagian ruangan
  - (7) Lantai dari tanah dan rumah lembab atau pengab
  - (8) Letak rumah tidak teratur dan berdempetan
  - (9) Kondisi rusak
2. Kondisi Lingkungan
  - (1) Lingkungan kumuh dan becek
  - (2) Saluran pembuangan air tidak memenuhi standar
  - (3) Jalan setapak tidak teratur
3. pengeluaran biaya hidup tidak melebihi Rp 62.000,- untuk perkotaan, dan Rp 50.000,- untuk perdesaan setiap orang perbulan.

PMKS 16 : Keluarga Bermasalah Sosio Psikolog

Pengertian

Keluarga yang hubungan antar anggota keluarganya terutama hubungan antara suami istri kurang serasi, sehingga tugas dan fungsi keluarga tidak dapat berjalan dengan wajar

Kriteria

1. Suami atau istri kurang saling memperhatikan atau anggota keluarga kurang berkomunikasi.
2. Suami dan istri sering saling bertengkar.
3. Hubungan dengan tetangga kurang baik, sering bertengkar, tidak mau bergaul/berkomunikasi.
4. Kebutuhan anaknya baik jasmani, rohani maupun sosial kurang terpenuhi.

PMKS 17 : Komunitas Adat Terpencil

Pengertian

Kelompok orang / masyarakat yang hidup dalam kesatuan-kesatuan sosial kecil bersifat lokal dan terpencil dan masih sangat terikat pada sumber daya alam dan habitatnya yang secara sosial budaya terasing dan terbelakang dibanding dengan masyarakat Indonesia pada umumnya sehingga memerlukan pemberdayaan menghadapi perubahan lingkungan dlm arti luas.

Kriteria

1. Hidup dalam kesatuan-kesatuan sosial yang bersifat lokal dan terpencil
  - a. berbentuk komunitas kecil, tertutup dan homogen
  - b. Pranata sosial bertumpu pada hubungan kekerabatan
  - c. Pada umumnya secara geografi terpencil dan relatif sulit dijangkau atau terisolasi
2. Kehidupan dan penghidupannya masih sangat sederhana
  - a. Pada umumnya masih hidup dengan sistem ekonomi subsistem (hanya untuk kepentingan sendiri) belum untuk kepentingan pasar.
  - b. Peralatan dan teknologi sederhana, misalnya peralatan rumah tangga
  - c. Ketergantungan pada lingkungan hidup dan sumberdaya alam setempat relatif tinggi
  - d. Terbatasnya akses pelayanan sosial, ekonomi dan politik
  - e. Secara sosial budaya terasing dan atau terbelakang

PMKS 18 : Korban Bencana Alam**Pengertian**

Perorangan, keluarga atau kelompok masyarakat yang menderita baik secara fisik, mental maupun sosial ekonomi akibat terjadinya bencana alam yang menyebabkan mereka mengalami hambatan dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Kriteria

1. Termasuk dalam korban bencana alam yaitu korban bencana gempa bumi tektonik, letusan gunung merapi, tanah longsor, banjir, gelombang pasang atau tsunami, angin kencang, kekeringan dan kebakaran hutan atau lahan korban kebakaran pemukiman, kecelakaan kapal terbang, kereta api, musibah industri (Kecelakaan Kerja), dan kecelakaan perahu.
2. Kehilangan tempat tinggal sehingga mereka ditampung sementara atau diasramakan di tempat pengungsian atau menumpang di rumah keluarga/kerabat.
3. Kehilangan sumber mata pencaharian sehingga mengalami hambatan dalam upaya pemenuhan kebutuhan hidupnya.
4. Kehilangan kepala atau anggota keluarga yang merupakan sumber pencari nafkah utama untuk anggota keluarga lainnya.
5. Kehilangan harta benda
6. Kondisi mental kurang stabil, emosional atau stress
7. Kondisi fisik menderita

PMKS 19 : Korban Bencana Sosial**Pengertian**

Perorangan, keluarga atau kelompok masyarakat yang menderita baik secara fisik, mental maupun sosial ekonomi akibat terjadinya bencana sosial atau kerusuhan yang menyebabkan mereka mengalami hambatan dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya

Kriteria

1. Korban musibah, kekacauan atau kerusakan sosial.
2. Korban wabah penyakit

PMKS 20 : Pekerja Migran Terlantar**Pengertian**

Pekerjaan Migran Terlantar adalah seseorang yang bekerja diluar tempat asalnya dan menetap sementara ditempat tersebut dan mengalami permasalahan sosial sehingga menjadi terlantar.

Kriteria

1. Orang terlantar dalam perjalanan seperti orang Indonesia yang terlantar di luar negeri
2. Pelintas batas
3. Orang-orang Indonesia yang masuk negara lain tanpa izin dan harus dipulangkan ke Indonesia.

PMKS 21 : Penyandang HIV/AIDS (ODHA)**Pengertian**

Seseorang yang dengan rekomendasi profesional (Dokter) atau petugas laboratorium terbukti tertular virus HIV sehingga mengalami sindrom penurunan daya tahan tubuh (AIDS) dan hidup terlantar.

Kriteria

Adalah seseorang yang dengan rekomendasi profesional (Dokter) atau petugas laboratorium terbukti tertular virus HIV sehingga mengalami sindrom penurunan daya tahan tubuh (AIDS) dan hidup terlantar.

PMKS 22 : Keluarga Rentan**Pengertian**

Keluarga muda yang baru menikah dan mengalami masalah sosial dan ekonomi.

Kriteria

1. Keluarga muda yang baru menikah (sampai dengan 5 tahun usia pernikahan)
2. Mengalami masalah sosial dan ekonomi (penghasilan sekitar 10% diatas garis kersiskinan atau Rp 66.000,- untuk perkotaan dan Rp 55.000,- untuk perdesaan setiap orang per bulan) sehingga kurang mampu memenuhi kebutuhan dasar keluarga.

DAFTAR PUSTAKA

- Friedmann, John. 1994. *Empowerment, The Politics of Alternative Development*. Blackwell Publisher. Cambridge.
- Giddens, Anthony. 2000. *The Third Way : Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial* (terjemahan Ketut Arya mahardika) Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Sumodiningrat, Gunawan. 2003. *Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Indonesia 2003: Agenda Kini Dan Ke Depan*. Jakarta: Komite Penanggulangan Kemiskinan.
- Suharto, Edi. 1997. *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial : Spektrum Pemikiran*. Bandung : Lembaga Studi Pembangunan STKS.
- . 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung : Refika Aditama
- Setiana, L. 2005. *Teknik Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2001. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.