

ANALISIS KEBIJAKAN SOSIAL dan MASALAH SOSIAL**Pengertian Kebijakan Sosial dan Analisis Kebijakan Sosial**

Keberhasilan pembangunan kesejahteraan sosial selain ditentukan oleh kualitas pelayanan langsung yang bersifat mikro juga dipengaruhi oleh sistem dan arah kebijakan sosial yang bersifat makro. Kebijakan sosial tersebut sangat menentukan tipe, jenis, sistem dan pendekatan pemberian pelayanan sosial kepada kelompok sasaran.

Pengetahuan mengenai analisis kebijakan sosial sangat penting untuk menentukan apakah suatu kebijakan tersebut memiliki dampak positif atau negatif terhadap masyarakat, apakah kebijakan tersebut sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan apakah kebijakan tersebut mampu merespon masalah-masalah sosial yang dirasakan oleh masyarakat.

A. Pengertian Kebijakan Sosial

Istilah 'kebijakan' yang dimaksud dalam materi ini disepadankan dengan kata bahasa Inggris 'policy' yang dibedakan dari kata 'wisdom' yang berarti 'kebijaksanaan' atau 'kearifan'. Kebijakan sosial terdiri dari dua kata yang memiliki banyak makna, yakni kata 'kebijakan' dan kata 'sosial' (social). Untuk menghindari ambiguitas istilah tersebut, ada baiknya kita diskusikan terlebih dahulu mengenai pengertian keduanya.

Menurut Ealau dan Prewitt, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu) (Suharto, 1997). Kamus Webster memberi pengertian kebijakan sebagai prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.

Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu (Suharto, 1997). Kebijakan, menurut Titmuss, senantiasa berorientasi kepada masalah (problem-oriented) dan berorientasi kepada tindakan (action-oriented). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Seperti halnya kata 'kebijakan', kata 'sosial' pun memiliki beragam pengertian. Conyers (1992: 10-14) mengelompokkan kata sosial ke dalam 5 pengertian:

1. Kata sosial mengandung pengertian umum dalam kehidupan sehari-hari yang berhubungan dengan kegiatan yang bersifat hiburan atau sesuatu yang menyenangkan. Misalnya, kegiatan olah raga, rekreasi, arisan sering disebut sebagai kegiatan sosial.
2. Kata sosial diartikan sebagai lawan kata individual. Dalam hal ini kata sosial memiliki pengertian sebagai sekelompok orang (group), atau suatu kolektifitas, seperti masyarakat (society) warga atau komunitas (community).
3. Kata sosial sebagai istilah yang melibatkan manusia sebagai lawan dari pengertian benda atau binatang. Pembangunan sosial berkaitan dengan pembangunan kualitas manusia yang berbeda dengan pembangunan fisik atau infrastruktur, seperti pembangunan gedung, jalan, jembatan.
4. Kata sosial sebagai lawan kata ekonomi. Dalam pengertian ini kata sosial berkonotasi dengan aktifitas-aktivitas masyarakat atau organisasi yang bersifat volunteer, swakarsa, swadaya, yang tidak berorientasi mencari keuntungan finansial.

Organisasi sosial, seperti Karang Taruna, PKK adalah organisasi yang menyelenggarakan berbagai kegiatan yang tidak mencari keuntungan yang berupa uang. Ini berbeda dengan organisasi ekonomi, seperti perusahaan, Perseroan Terbatas (PT), atau Bank yang tentunya kegiatan-kegiatannya bertujuan untuk mencari keuntungan ekonomi.

5. Kata sosial berkaitan dengan hak azasi manusia baik sebagai individu maupun anggota masyarakat. Misalnya, setiap orang memiliki hak azasi (human right) dan hak sosial (social right), seperti kesamaan hak dalam memperoleh pendidikan, pekerjaan, perumahan, kebebasan dalam menyatakan pendapat, atau berpartisipasi dalam pembangunan.

Dalam kaitannya dengan kebijakan sosial, maka kata sosial dapat diartikan baik secara luas maupun sempit (Kartasmita, 1996). Secara luas kata sosial menunjuk pada pengertian umum mengenai bidang-bidang atau sektor-sektor pembangunan yang

menyangkut aspek manusia dalam konteks masyarakat atau kolektifitas. Istilah sosial dalam pengertian ini mencakup antara lain bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, politik, hukum, budaya, atau pertanian.

Dalam arti sempit, kata sosial menyangkut sektor kesejahteraan sosial sebagai suatu bidang atau bagian dari pembangunan sosial atau kesejahteraan rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, terutama mereka yang dikategorikan sebagai kelompok yang tidak beruntung (*disadvantaged group*) dan kelompok rentan (*vulnerable group*).

Kata sosial di sini menyangkut program-program dan atau pelayanan-pelayanan sosial untuk mengatasi masalah-masalah sosial, seperti kemiskinan, ketelantaran, ketidakberfungsian fisik dan psikis, tuna sosial dan tuna susila, kenakalan remaja, anak dan jompo terlantar.

Dengan demikian, kebijakan sosial dapat diartikan sebagai kebijakan yang menyangkut aspek sosial dalam pengertian sempit, yakni yang menyangkut bidang kesejahteraan sosial. Pengertian kebijakan sosial seperti ini selaras dengan pengertian perencanaan sosial sebagai perencanaan perundang-undangan tentang pelayanan kesejahteraan sosial yang pertama kali muncul di Eropa Barat dan Amerika Utara, sehingga meskipun pengertian perencanaan sosial diintegrasikan secara meluas, di masyarakat Barat berkembang anggapan bahwa perencanaan sosial senantiasa berkaitan erat dengan perencanaan kesejahteraan sosial (Conyers, 1992).

Beberapa ahli seperti Huttman, Marshall, Rein, dan Magill mengartikan kebijakan sosial dalam kaitannya dengan kebijakan kesejahteraan sosial (Suharto, 1997).

- Kebijakan sosial adalah strategi-strategi, tindakan-tindakan, atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial (Huttman, 1981).
- Kebijakan sosial adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan (Marshall, 1965).
- Kebijakan sosial adalah perencanaan untuk mengatasi biaya-biaya sosial, peningkatan pemerataan, dan pendistribusian pelayanan dan bantuan sosial (Rein, 1970).

- Kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik (public policy). Kebijakan publik meliputi semua kebijakan yang berasal dari pemerintah, seperti kebijakan ekonomi, transportasi, komunikasi, pertahanan keamanan (militer), serta fasilitas-fasilitas umum lainnya (air bersih, listrik). Kebijakan sosial merupakan satu tipe kebijakan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial (Magill, 1986).

B. Pengertian Analisis Kebijakan Sosial

Analisis kebijakan (policy analysis) dapat dibedakan dengan pembuatan atau pengembangan kebijakan (policy development). Analisis kebijakan tidak mencakup pembuatan proposal perumusan kebijakan yang akan datang. Analisis kebijakan lebih menekankan pada penelaahan kebijakn yang sudah ada. Sementara itu, pengembangan kebijakan lebih difokuskan pada proses pembuatan proposal perumusan kebijakan yang baru.

Namun demikian, baik analisis kebijakan maupun pengembangan kebijakan keduanya memfokuskan pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan. Analisis kebijakan mengkaji kebijakan yang telah berjalan, sedangkan pengembangan kebijakan memberikan petunjuk bagi pembuatan atau perumusan kebijakan yang baru.

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan sosial adalah usaha terencana yang berkaitan dengan pemberian penjelasan (explanation) dan preskripsi atau rekomendasi (prescription or recommendation) terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan sosial yang telah diterapkan.

Penelaahan terhadap kebijakan sosial tersebut didasari oleh oleh prinsip-prinsip umum yang dibuat berdasarkan pilihan-pilihan tindakan sebagai berikut:

1. Penelitian dan rasionalisasi yang dilakukan untuk menjamin keilmiahan dari analisis yang dilakukan.
2. Orientasi nilai yang dijadikan patokan atau kriteria untuk menilai kebijakan sosial tersebut berdasarkan nilai benar dan salah.
3. Pertimbangan politik yang umumnya dijadikan landasan untuk menjamin keamanan dan stabilitas.

Ketiga alternatif tindakan tersebut kemudian diterapkan untuk menguji atau menelaah aspek-aspek kebijakan sosial yang meliputi:

1. Pernyataan masalah sosial yang direspon atau ingin dipecahkan oleh kebijakan sosial.
2. Pernyataan mengenai cara atau metoda dengan mana kebijakan sosial tersebut diimplementasikan atau diterapkan.
3. Berbagai pertimbangan mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan atau akibat-akibat yang mungkin timbul sebagai dampak diterapkannya suatu kebijakan sosial.

C. Proses Perumusan Kebijakan Sosial

Proses perumusan kebijakan sosial dapat dikelompokkan dalam 3 tahap, yaitu: Tahap Identifikasi, tahap implementasi dan tahap evaluasi. Setiap tahap terdiri dari beberapa tahapan yang saling terkait: Secara garis besar, tahapan perumusan kebijakan dapat adalah sebagai berikut (Suharto, 1997):

1. Tahap Identifikasi
 - a. Identifikasi Masalah dan Kebutuhan: Tahap pertama dalam perumusan kebijakan sosial adalah mengumpul-kan data mengenai permasalahan sosial yang dialami masyarakat dan mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang belum terpenuhi (unmet needs).
 - b. Analisis Masalah dan Kebutuhan: Tahap berikutnya adalah mengolah, memilah dan memilih data mengenai masalah dan kebutuhan masyarakat yang selanjutnya dianalisis dan ditransformasikan ke dalam laporan yang terorganisasi. Informasi yang perlu diketahui antara lain: apa penyebab masalah dan apa kebutuhan masyarakat? Dampak apa yang mungkin timbul apabila masalah tidak dipecahkan dan kebutuhan tidak dipenuhi? Siapa dan kelompok mana yang terkena masalah?

- c. Penginformasian Rencana Kebijakan: Berdasarkan laporan hasil analisis disusunlah rencana kebijakan. Rencana ini kemudian disampaikan kepada berbagai sub-sistem masyarakat yang terkait dengan isu-isu kebijakan sosial untuk memperoleh masukan dan tanggapan. Rencana ini dapat pula diajukan kepada lembaga-lembaga perwakilan rakyat untuk dibahas dan disetujui.
- d. Perumusan Tujuan Kebijakan: Setelah mendapat berbagai saran dari masyarakat dilakukanlah berbagai diskusi dan pembahasan untuk memperoleh alternatif-alternatif kebijakan. Beberapa alternatif kemudian dianalisis kembali dan dipertajam menjadi tujuan-tujuan kebijakan.
- e. Pemilihan Model Kebijakan: Pemilihan model kebijakan dilakukan terutama untuk menentukan pendekatan, metoda dan strategi yang paling efektif dan efisien mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Pemilihan model ini juga dimaksudkan untuk memperoleh basis ilmiah dan prinsip-prinsip kebijakan sosial yang logis, sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan.
- f. Penentuan Indikator Sosial: Agar pencapaian tujuan dan pemilihan model kebijakan dapat terukur secara objektif, maka perlu dirumuskan indikator-indikator sosial yang berfungsi sebagai acuan, ukuran atau standar bagi rencana tindak dan hasil-hasil yang akan dicapai.
- g. Membangun Dukungan dan Legitimasi Publik: Tugas pada tahap ini adalah menginformasikan kembali rencana kebijakan yang telah disempurnakan. Selanjutnya melibatkan berbagai pihak yang relevan dengan kebijakan, melakukan lobi, negosiasi dan koalisi dengan berbagai kelompok-kelompok masyarakat agar tercapai konsensus dan kesepakatan mengenai kebijakan sosial yang akan diterapkan.

2. Tahap Implementasi

- a. Perumusan Kebijakan: Rencana kebijakan yang sudah disepakati bersama dirumuskan kedalam strategi dan pilihan tindakan beserta pedoman peraturan pelaksanaannya.

- b. Perancangan dan Implementasi Program: Kegiatan utama pada tahap ini adalah mengoperasionalkan kebijakan ke dalam usulan-usulan program (program proposals) atau proyek sosial untuk dilaksanakan atau diterapkan kepada sasaran program.

3. Tahap Evaluasi

Evaluasi dan Tindak Lanjut: Evaluasi dilakukan baik terhadap proses maupun hasil implementasi kebijakan. Penilaian terhadap proses kebijakan difokuskan pada tahapan perumusan kebijakan, terutama untuk melihat keterpaduan antar tahapan, serta sejauhmana program dan pelayanan sosial mengikuti garis kebijakan yang telah ditetapkan. Penilaian terhadap hasil dilakukan untuk melihat pengaruh atau dampak kebijakan, sejauh mana kebijakan mampu mengurangi atau mengatasi masalah. Berdasarkan evaluasi ini, dirumuskanlah kelebihan dan kekurangan kebijakan yang akan dijadikan masukan bagi penyempurnaan kebijakan berikutnya atau perumusan kebijakan baru.

D. Mekanisme dan Isu-Isu Kebijakan Sosial

Untuk lebih memahami proses perumusan kebijakan sosial, kiranya perlu ditelaah secara singkat mekanisme dan kerangka kerja perumusan kebijakan sosial. Telaah ini akan membantu kita dalam memahami peranan lembaga atau aktor yang terlibat dalam merumuskan kebijakan sosial (Suharto, 1997)

Setiap negara memiliki mekanisme tersendiri dalam proses perumusan suatu kebijakan sosial. Sebagian besar negara menyerahkan tanggungjawab ini kepada setiap departemen pemerintahan, namun ada pula negara yang memiliki badan khusus yang

menjadi sentral perumusan kebijakan sosial. Terdapat pula negara-negara yang melibatkan baik lembaga pemerintahan maupun swasta dalam merumuskan kebijakan sosialnya. Tidaklah mudah untuk membuat generalisasi lembaga mana yang paling berkompeten dalam masalah ini (Suharto, 1997)

Mekanisme Kebijakan Sosial

1. Departemen pemerintahan. Sebagian besar negara menyerahkan tanggungjawab mengenai perumusan kebijakan sosial kepada kementerian, departemen atau lembaga-lembaga pemerintah yang berperan. Misalnya Departemen Sosial di Indonesia merupakan salah satu departemen yang memiliki kewenangan langsung dalam merumuskan kebijakan kesejahteraan sosial. Di Departemen Sosial, terdapat satu biro khusus yang memiliki kewenangan penting dalam kegiatan ini, yaitu Biro Perencanaan.
2. Badan Perencanaan Nasional. Dalam konteks pembangunan yang lebih luas, perumusan kebijakan sosial juga seringkali menjadi tugas khusus dari Badan Perencanaan Nasional yang sengaja dibentuk untuk merumuskan dan sekaligus mengatur mekanisme kebijakan sosial.

Badan Perencanaan Nasional (Bappenas) merupakan lembaga khusus yang menangani berbagai perencanaan sosial sekaligus perumusan kebijakan sosial dalam pembangunan nasional. Kebijakan yang dihasilkan lembaga ini kemudian menjadi acuan bagi departemen dan lembaga-lembaga terkait dalam melaksanakan berbagai program pembangunan.
3. Badan legislatif. Badan legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kewenangan dalam merumuskan kebijakan sosial. Lembaga ini biasanya memiliki komisi khusus yang mengurus perumusan kebijakan sesuai dengan kebutuhan. Misalnya, di Indonesia, DPR memiliki komisi khusus yang bertanggungjawab mengatur urusan ekonomi, hukum, dan kesejahteraan sosial.

4. Pemerintah Daerah dan Masyarakat Setempat. Di sejumlah negara di mana administrasi pemerintahannya lebih terdesentralisasi, Pemerintah Daerah (PEMDA) memiliki peran yang sangat penting dalam perumusan kebijakan sosial, khususnya yang menyangkut persoalan dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat di daerahnya. Lebih-lebih lagi di negara-negara yang telah sangat matang menjalankan konsep demokrasi, masyarakat setempat memiliki hak dan kewenangan dalam mengungkapkan aspirasi kebutuhannya yang kelak menjadi bagian dari tema-tema penting dalam kebijakan sosial.

5. Lembaga Swadaya Masyarakat. Peranan lembaga-lembaga sosial atau organisasi-organisasi non pemerintah (ORNOP) adalah berbeda dalam setiap negara. Namun demikian, kini terdapat kecenderungan bahwa di negara-negara berkembang, pemerintah semakin memberi peran yang leluasa kepada sektor-sektor non pemerintahan untuk juga terlibat dalam perumusan kebijakan-kebijakan sosial. Hal ini terutama terjadi sejalan dengan rekomendasi atau bahkan tekanan dari negara-negara donor yang memberi bantuan dan konsultasi finansial kepada negara yang bersangkutan. Selain itu, kini semakin disadari bahwa sebesar apapun pemerintah menguasai sumber-sumber ekonomi dan sosial, tidaklah mungkin mampu memenuhi kebutuhan segenap lapisan masyarakat secara memuaskan.

Isu-Isu kebijakan Sosial

Kebijakan sosial tidak dapat dilepaskan dari proses dan dimensi pembangunan secara luas. Karenanya perlu ditelaah secara singkat beberapa isu kebijakan sosial yang mungkin timbul dan perlu dipertimbangkan dalam proses dan mekanisme perumusan kebijakan sosial (Suharto, 1997) .

1. Peran negara dan masyarakat. Walaupun pemerintah memiliki peran yang besar dalam perumusan kebijakan sosial, tidaklah berarti bahwa hanya pemerintah sajalah yang berhak menangani masalah ini. Seperti dinyatakan dimuka, bahwa pemerintah tidak akan pernah mampu memenuhi seluruh kebutuhan warganya. Sebesar apapun sumber-sumber ekonomi-sosial yang

dimilikinya dan sehebat apapun kemampuan para pejabat dan aparatur pemerintah, tetap membutuhkan peran masyarakat.

Oleh karena itu, perumusan kebijakan sosial mensyaratkan adanya keseimbangan dan proporsionalitas dalam hal pembagian peran dan kekuasaan pemerintah dan masyarakat.

2. Perangkat Hukum dan Penerapannya. Perangkat hukum memiliki kekuatan memaksa, melalui sangsi dan hukuman yang melekat di dalamnya. Kebijakan sosial memerlukan perangkat hukum yang dapat mendukung diterapkannya kebijakan sosial. Kebijakan sosial dapat berjalan secara efektif apabila dinyatakan secara tegas melalui perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya. Namun demikian, adakalanya perangkat hukum yang sudah ada tidak dapat diimplementasikan secara baik dalam kegiatan-kegiatan operasional, baik dikarenakan oleh faktor manusianya, maupun kurang lengkapnya peraturan teknis yang mengatur secara lebih rinci perundang-undangan tersebut.

Oleh karena itu, perlu usaha keras agar terjamin adanya keselarasan antara perangkat hukum dan implementasinya. Ketidak-konsistenan antara 'dassein' dan 'dasollen' akan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat dan merosotnya citra lembaga-lembaga pembuat kebijakan, yang pada gilirannya menimbulkan sikap apatis dan bahkan antipati masyarakat kepada setiap produk kebijakan sosial.

3. Koordinasi antar Lembaga. Seperti sudah dinyatakan di muka, kebijakan sosial seringkali menjadi urusan berbagai departemen dan lembaga, baik pemerintah maupun swasta. Oleh karena itu, perlu adanya koordinasi dan kerjasama antar lembaga tersebut agar kebijakan sosial tidak bersifat tumpang tindih dan saling bertentangan satu sama lain.
4. Sumber Daya Manusia. Aspek mengenai SDM ini menyangkut jumlah dan kualitas para pembuat kebijakan yang akan diserahi tugas dalam merumuskan kebijakan sosial. Meskipun kebijakan sosial, menyangkut 'aspek sosial', tetapi

dalam merumuskan kebijakan tersebut diperlukan sejumlah orang yang memiliki beragam profesi dan latar belakang akademik tertentu. Oleh karena itu, perumusan kebijakan harus memperhatikan kualifikasi SDM yang tepat. Selain ahli-ahli sosial, perumusan kebijakan sosial seringkali membutuhkan pakar-pakar ekonomi, hukum, dan bahkan ahli statistik.

5. Pentingnya pelayanan sosial. Pentingnya pelayanan sosial bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat merupakan isu penting lainnya yang perlu mendapat perhatian dalam kebijakan sosial. Isu ini terutama muncul karena adanya kecenderungan pemerintah yang semakin menurunkan anggaran belanjanya untuk kepentingan-kepentingan pelayanan sosial.

Pelayanan sosial pada dasarnya merupakan investasi sosial yang berkorelasi positif dengan kualitas hidup masyarakat. Pengalaman penulis berkunjung ke Costa Rica menunjukkan bahwa berkat kesigapan pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya bagi pelayanan sosial, kualitas hidup warga masyarakat negara tersebut sangat memuaskan terutama bila dilihat dari indikator kualitas hidup (Human Development Index), seperti angka harapan hidup, jumlah kematian bayi per 1000 kelahiran, dan bahkan pendapatan per kapitanya.

6. Penentuan prioritas pelayanan sosial. Di sebagian besar negara berkembang keinginan untuk memperbaiki pelayanan sosial sangat besar, namun demikian sumber dana untuk pengadaan pelayanan tersebut sangat terbatas (Conyers, 1991). Ini berarti bahwa kebijakan sosial harus mampu diprioritaskan terhadap pelayanan sosial yang benar-benar penting dan berdampak luas bagi kesejahteraan masyarakat. Misalnya, apakah pelayanan sosial akan lebih diprioritaskan untuk perawatan anak terlantar, para manula, para penyandang cacat, rehabilitasi permukiman kumuh, atau peningkatan peran pemuda dan wanita.

7. Penentuan bentuk pelayanan sosial. Isu berikutnya berkaitan dengan pertanyaan mengenai bentuk-bentuk pelayanan sosial apa yang cocok untuk negara berkembang. Dewasa ini semakin disadari bahwa bentuk-bentuk dan standar pelayanan di negara maju tidak dapat sepenuhnya diterapkan di negara berkembang.

Oleh karena itu, perlu diusahakan suatu bentuk pelayanan sosial yang sesuai dengan kondisi setempat dan cocok ditinjau dari segi fisik, ekonomi, sosial dan politik negara yang bersangkutan. Secara luas kita dapat mengusulkan apakah pelayanan sosial akan berbentuk uang tunai (cash payment), barang (benefit in kind), atau berupa bantuan konsultasi dan pelatihan-pelatihan.

8. Distribusi pelayanan sosial. Hampir bisa dipastikan bahwa semua negara menghadapi masalah yang sama dalam kaitannya dengan persoalan 'supply' dan 'demand' pelayanan sosial, dalam arti kebutuhan akan pelayanan sosial selalu lebih besar dari kemampuan pemerintah atau lembaga penyelenggara dalam mengusahakan pelayanan sosial.

Keadaan ini tentunya memaksa kita untuk memikirkan secara sungguh-sungguh mengenai distribusi pelayanan sosial. Beberapa hal yang dapat dijadikan pertimbangan dalam pendistribusian pelayanan ini antara lain menyangkut segi geografis (desa, kota, daerah khusus), jender (pria, wanita, atau waria), usia (anak, remaja, manula) atau berdasarkan permasalahan-permasalahan khusus yang mendesak untuk segera dipecahkan.

9. Penetapan kuantitas atau kualitas pelayanan sosial. Karena sumber daya manusia dan dana relatif selalu terbatas, maka isu mengenai pilihan dalam menentukan kuantitas dan kualitas pelayanan harus pula menjadi bahan pertimbangan yang matang bagi para pembuat kebijakan sosial. Antara kuantitas dan kualitas pelayanan sering kali terjadi trade-off, dilema, sehingga perlu ditentukan mana dahulu yang akan diutamakan.

Misalnya, mengingat masih besarnya sasaran pembangunan kesejahteraan sosial, peningkatan jumlah lembaga pelayanan kesejahteraan sosial masih dianggap lebih penting daripada meningkatkan kualitas pelayanan lembaga tersebut. Dengan demikian, secara terpaksa diadakan pengorbanan dalam hal kualitas pelayanan sosial.

10. Pembiayaan pelayanan sosial. Isu kebijakan sosial lainnya yang sangat penting adalah mengenai pendanaan pelayanan sosial yang menyangkut, sistem, sumber dan metoda pendanaan. Terdapat suatu sistem di mana pelayanan sosial sepenuhnya atau sebagian besar dibiayai oleh pemerintah yang dananya diambil dari subsidi sektor-sektor lain dalam bidang perekonomian negara tersebut. Pelayanan pendidikan dasar merupakan salah satu contoh sistem ini. Sebaliknya, ada pula pelayanan sosial yang didasarkan pada segi komersial, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta, seperti asuransi kesehatan dan asuransi sosial tenaga kerja.

Kini terdapat kecenderungan di mana sistem pendanaan lembaga pelayanan sosial (panti jompo, TPA) yang tadinya disubsidi penuh oleh pemerintah, kini bersifat komersial. Pada kenyataannya, sebagian besar negara maju dan berkembang banyak yang memilih jalan tengah di antara kedua sistem di atas.

E. Model-Model Analisis Kebijakan Sosial

Menurut Dunn (1991), analisis kebijakan adalah ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumentasi untuk menghasilkan informasi yang relevan dalam menganalisis masalah-masalah sosial yang mungkin timbul akibat diterapkannya suatu kebijakan. Ruang lingkup dan metoda analisis kebijakan umumnya bersifat deskriptif dan faktual mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat suatu kebijakan.

Menurut Quade (1982) analisis kebijakan adalah suatu jenis penelaahan yang menghasilkan informasi sedemikian rupa yang dapat dijadikan dasar-dasar pertimbangan para pembuat kebijakan dalam memberikan penilaian-penilaian terhadap penerapan kebijakan sehingga diperoleh alternatif-alternatif perbaikannya.

Kegiatan penganalisisan kebijakan dapat bersifat formal dan hati-hati yang melibatkan penelitian mendalam terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang berkaitan dengan evaluasi suatu program yang telah dilaksanakan.

Namun demikian, beberapa kegiatan analisis kebijakan dapat pula bersifat informal yang melibatkan tidak lebih dari sekadar kegiatan berfikir secara cermat dan hati-hati mengenai dampak-dampak diterapkannya suatu kebijakan.

Analisis kebijakan pada dasarnya bertujuan untuk menghasilkan informasi dan argumen-argumen rasional mengenai tiga pertanyaan yang berkaitan dengan;

- a. Fakta-fakta;
- b. Nilai-nilai; dan
- c. Tindakan-tindakan

Berdasarkan hal tersebut, maka ada tiga model pendekatan dalam analisis kebijakan sosial, yaitu:

- a. Pendekatan Empiris;
- b. Pendekatan Evaluatif; dan
- c. Pendekatan Normatif.

Dalam kaitannya dengan tiga model tersebut, terdapat empat prosedur analisis yang dapat dijadikan patokan dalam melakukan analisis kebijakan sosial:

- a. Monitoring yang dapat menghasilkan informasi deskriptif mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat kebijakan.
- b. Peramalan yang dapat menghasilkan prediksi atau informasi mengenai akibat-akibat kebijakan di masa depan.
- c. Evaluasi yang dapat menghasilkan informasi mengenai nilai atau harga dari dampak-dampak kebijakan yang telah lalu maupun di masa datang.
- d. Rekomendasi yang dapat memberikan preskripsi atau informasi mengenai alternatif-alternatif atau kemungkinan-kemungkinan yang ditimbulkan dari suatu kegiatan.

F. Merumuskan Masalah Kebijakan Sosial

Perumusan masalah kebijakan sosial adalah suatu proses penyelidikan untuk mengumpulkan informasi mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan sosial yang mempengaruhi kelompok sasaran. Perumusan masalah kebijakan juga mencakup pencarian solusi-solusi terhadap dampak-dampak kebijakan yang bersifat negatif.

Masalah-masalah kebijakan sosial secara umum memiliki enam elemen, yaitu:

1. Masalah kebijakan. Informasi ini meliputi argumen mengenai bukti-bukti pemmasalahan, alternatif-alternatif kebijakan, tindakan-tindakan kebijakan, hasil-hasil kebijakan, dan keberhasilan-keberhasilan kebijakan.
2. Klaim kebijakan. Klaim kebijakan adalah kesimpulan-kesimpulan mengenai argumen-argumen kebijakan. Sebagai contoh, pemerintah harus berinvestasi dalam bidang pendidikan atau mengeluarkan dana lebih besar lagi bagi penanggulangan anak jalanan dsb.
3. Justifikasi atau pembenaran. Aspek ini meliputi asumsi mengenai argumen kebijakan yang memungkinkan analisis kebijakan untuk melangkah dari masalah kebijakan ke klaim kebijakan. Suatu asumsi bisa mencakup informasi yang bersifat otoritatif, intuitif, analitis, kausal, pragmatis maupun kritis.
4. Pendukung. Pendukung adalah informasi-informasi yang dapat digunakan sebagai dasar yang mendukung justifikasi. Pendukung dapat berupa hukum-hukum keilmuan, pendapat-pendapat para ahli atau prinsip-prinsip etis dan moral.
5. Keberatan-keberatan atau sanggahan-sanggahan. Keberatan-keberatan adalah kesimpulan yang kedua atau argumen alternatif yang menyatakan bahwa suatu kondisi tidak dapat diterima (ditolak) atau dapat diterima dengan syarat-syarat tertentu.
6. Prasyarat. Aspek ini merupakan kondisi-kondisi yang dapat meyakinkan atau menjadi dasar bagi analisis kebijakan untuk membenarkan klaim kebijakan. Dalam analisis kebijakan, prasyarat biasanya dinyatakan dalam bahasa "kemungkinan" atau probabilitas. Misalnya, "kemungkinan besar", "kecenderungannya adalah" atau "pada taraf signifikansi 1 persen".

Perumusan masalah kebijakan, tidak dapat dilakukan begitu saja, melainkan harus memenuhi beberapa syarat agar dapat diterima secara logis. Prasyarat tersebut meliputi:

- a. Perumusan masalah harus jelas atau tidak ambigu.
- b. Produk analisis harus terbaru (up-to-date).
- c. Produk analisis harus berharga atau bernilai (valuable).
- d. Proses analisis tidak bersifat konvensional, artinya menggunakan teknik-teknik yang mutakhir.
- e. Proses analisis memiliki daya motivasi, berkesinambungan, berhubungan satu sama lain dan komprehensif.

Teknik-teknik dalam perumusan masalah kebijakan:

1. Analisis Klasifikasi. Teknik ini dipergunakan untuk memperjelas konsep yang digunakan dalam mendefinisikan situasi problematis. Prinsip-prinsip dari sistem klasifikasi adalah:
 - a. Relevansi Substantif. Dasar klasifikasi harus dibangun menurut tujuan analisis dan situasi problematis.
 - b. Ketuntasan. Dasar klasifikasi harus memiliki argumen yang tepat dan benar-benar kuat.
 - c. Keterpilahan. Kategori-kategori harus benar-benar terpisah dan berdiri sendiri agar tidak ada kelompok yang masuk dalam dua kategori.
 - d. Konsistensi. Kategori-kategori harus bersifat pasti atau tetap berdasarkan sistem klasifikasi tunggal sehingga kesimpulan tidak bersifat tumpang tindih atau mengalami "the fallacy of cross division" (kekeliruan dalam pembagian silang).
 - e. Pembedaan hirarkis. Tingkat dalam sistem klasifikasi harus dapat dibedakan secara jelas; mulai dari kategori, sub-kategori, sampai sub-sub kategori.

2. Analisis Hirarki. Teknik ini dipakai untuk menganalisis sebab-sebab yang mungkin dalam sistem permasalahan. Terdapat tiga macam sebab yang perlu diperhatikan dalam analisis hirarki:
 - a. Sebab yang mungkin (possible cause).
 - b. Sebab yang masuk akal (plausible cause). Sebab ini didasari penelitian ilmiah atau pengalaman langsung.
 - c. Sebab yang dapat dirubah (actionable cause) atau disebut pula sebab yang dapat dikontrol dan dimanipulasi.

3. Synectic. Teknik ini dilakukan untuk mengembangkan pengenalan masalah secara analogis. Beberapa prinsip analogi meliputi:
 - a. Analogi personal. Analisis berusaha membayangkan dirinya mengalami situasi-situasi problematis sebagaimana dialami kelompok sasaran kebijakan.
 - b. Analogi langsung. Mencari hubungan serupa diantara 2 atau lebih situasi problematis.
 - c. Analogi simbolik. Menemukan contoh yang serupa dengan situasi problematis dengan menggunakan simbol-simbol.
 - d. Analogi fantasi. Secara bebas mencari kesamaan antara situasi problematis secara khayali.

4. Brainstorming atau curah pendapat. Teknik memunculkan ide atau gagasan, tujuan dan strategi-strategi tertentu dengan melibatkan banyak pihak dalam suatu forum diskusi.

5. Analisis Asumsi. Teknik untuk menciptakan sintesa (kesimpulan) kreatif atas beberapa asumsi mengenai masalah-masalah kebijakan. Prosedur analisis asumsi meliputi:
 - a. Identifikasi pelaku yang terlibat (stakeholder identification).
 - b. Pemunculan asumsi (assumption surfacing).

- c. Pembenturan atau penentangan asumsi (assumption challenging).
- d. Pengelompokan asumsi (assumption pooling).
- e. Sintesa asumsi atau penyimpulan asumsi.

G. Masalah Sosial

Masalah sosial dapat dikategorikan menjadi 4 (empat) jenis faktor, yakni antara lain :

1. Faktor Ekonomi
2. Faktor Budaya
3. Faktor Biologis
4. Faktor Psikologis

Di era global ini, masalah sosial semakin bertambah dan menjadi suatu problema serius. Masalah sosial antara lain adalah pengangguran, kriminalitas, dll.

Untuk mengatasinya, yang paling diperlukan adalah kesadaran dari diri kita sendiri. Jika tiap orang memiliki kesadaran sosial, maka masalah sosial dapat dikurangi hingga seminim mungkin.

Tentunya hal itu belum cukup, kita harus menghimbau orang lain agar peduli pada masalah sosial yang sudah terjadi dimana-mana. Tidak cukup hanya dengan himbauan berupa teori, namun juga praktek, misalnya saja dengan memberikan penyuluhan narkoba di sekolah-sekolah sebagai wujud kepedulian terhadap masalah sosial yang berkaitan dengan narkoba.

Walaupun pada awalnya hanya sedikit orang yang peduli, namun jika dilakukan terus-menerus, perlahan tapi pasti, akan menghasilkan sesuatu yang positif. Hal-hal itu harus dimulai dari diri kita sendiri dan dari lingkungan sekitar kita, contohnya menanam pohon untuk masalah global warming. Orang-orang akan bertanya dan kita harus menjelaskan tentang masalah itu sehingga mereka juga akan tertarik untuk mengatasi masalah tersebut.

Jadi, kita semua harus bekerja sama dalam mengatasi masalah sosial yang sudah menjadi sorotan dunia internasional ini. Dengan bersama, masalah akan lebih cepat selesai. Apalagi dengan disertai prakek-praktek yang nyata, akan semakin banyak orang sadar akan kehidupan sosial ini.

1. **Faktor Ekonomi.** Ini adalah faktor klasik yang paling besar pengaruhnya pada masalah-masalah lain yang terjadi. faktor ini merupakan faktor terbesar terjadinya masalah sosial. Apalagi setelah terjadinya krisis global PHK mulai terjadi di mana-mana dan bisa memicu tindak kriminal karena orang sudah sulit mencari pekerjaan.
2. **Faktor Budaya.** Bicara soal budaya maka sangat erat hubungannya dengan *attitude* atau perilaku manusianya. Kenakalan remaja menjadi masalah sosial yang sampai saat ini sulit dihilangkan karena remaja sekarang suka mencoba hal-hal baru yang berdampak negatif seperti narkoba, padahal remaja adalah aset terbesar suatu bangsa merekalah yang meneruskan perjuangan yang telah dibangun sejak dahulu.
3. **Faktor Biologis.** Biologis berarti hubungannya dengan fisik, yang paling berkaitan adalah penyakit penular. Penyakit menular bisa menimbulkan masalah sosial bila penyakit tersebut sudah menyebar disuatu wilayah atau menjadi pandemik.
4. **Faktor Psikologis.** Faktor ini hubungannya dengan masalah pola pikir suatu masyarakat atau pribadi tertentu yang bersinggungan dengan tatanan kehidupan sosial. Aliran sesat sudah banyak terjadi di Indonesia dan meresahkan masyarakat walaupun sudah banyak yang ditangkap dan dibubarkan tapi aliran serupa masih banyak bermunculan di masyarakat sampai saat ini.

Masalah sosial menemui pengertiannya sebagai sebuah kondisi yang tidak diharapkan dan dianggap dapat merugikan kehidupan sosial serta bertentangan dengan standar sosial yang telah disepakati. Keberadaan masalah sosial ditengah kehidupan masyarakat dapat diketahui secara cermat melalui beberapa proses dan tahapan analitis, yang salah satunya berupa tahapan diagnosis.

Dalam mendiagnosis masalah sosial diperlukan sebuah pendekatan sebagai perangkat untuk membaca aspek masalah secara konseptual. Eitzen membedakan adanya dua pendekatan yaitu *person blame approach* dan *system blame approach*.

Person blame approach merupakan suatu pendekatan untuk memahami masalah sosial pada level individu. Diagnosis masalah menempatkan individu sebagai unit analisisnya. Sumber masalah sosial dilihat dari faktor-faktor yang melekat pada individu yang menyangkut masalah. Melalui diagnosis tersebut lantas bisa ditemukan faktor penyebabnya yang mungkin berasal dari kondisi fisik, psikis maupun proses sosialisasinya.

Sedang pendekatan kedua *system blame approach* merupakan unit analisis untuk memahami sumber masalah pada level sistem. Pendekatan ini mempunyai asumsi bahwa sistem dan struktur sosial lebih dominan dalam kehidupan bermasyarakat. Individu sebagai warga masyarakat tunduk dan dikontrol oleh sistem. Selaras dengan itu, masalah sosial terjadi oleh karena sistem yang berlaku didalamnya kurang mampu dalam mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi, termasuk penyesuaian antar komponen dan unsur dalam sistem itu sendiri.

Dari kedua pendekatan tersebut dapat diketahui, bahwa sumber masalah dapat ditelusuri dari "kesalahan" individu dan "kesalahan" sistem. Mengintegrasikan kedua pendekatan tersebut akan sangat berguna dalam rangka melacak akar masalah untuk kemudian dicarikan pemecahannya. Untuk mendiagnosis masalah pengangguran misalnya, secara lebih komprehensif tidak cukup dilihat dari faktor yang melekat pada diri penganggur saja seperti kurang inovatif atau malas mencari peluang, akan tetapi juga perlu dilihat sumbernya masalahnya dari level sistem baik sistem pendidikan, sistem produksi dan sistem perokonomian atau bahkan sistem sosial politik pada tingkat yang lebih luas.

Anak jalanan: Dilema? Sebenarnya istilah anak jalanan pertama kali diperkenalkan di Amerika Selatan atau Brazilia yang digunakan bagi kelompok anak-anak yang hidup dijalan umumnya sudah tidak memiliki ikatan tali dengan keluarganya. Anak-anak pada kategori ini pada umumnya sudah terlibat pada aktivitas-aktivitas yang berbau kriminal. Kelompok ini juga disebut dalam istilah kriminologi sebagai anak-anak *dilinguent*. Istilah ini menjadi rancu ketika dicoba digunakan di negara berkembang lainnya yang pada umumnya mereka masih memiliki ikatan dengan keluarga.

UNICEF kemudian menggunakan istilah hidup dijalan bagi mereka yang sudah tidak memiliki ikatan keluarga, bekerja dijalan bagi mereka yang masih memiliki ikatan dengan keluarga. Di Amerika Serikat juga dikenal istilah Runaway children yang digunakan bagi anak-anak yang lari dari orang tuanya.

Walaupun pengertian anak jalanan memiliki konotasi yang negatif di beberapa negara, namun pada dasarnya dapat juga diartikan sebagai anak-anak yang bekerja dijalan yang bukan hanya sekedar bekerja di sela-sela waktu luang untuk mendapatkan penghasilan, melainkan anak yang karena pekerjaannya maka mereka tidak dapat tumbuh dan berkembang secara wajar baik secara jasmani, rohani dan intelektualnya. Hal ini disebabkan antara lain karena jam kerja panjang, beban pekerjaan, lingkungan kerja dan lain sebagainya.

Anak jalanan ini pada umumnya bekerja pada sector informal. Phenomena munculnya anak jalanan ini bukanlah karena adanya transformasi system social ekonomi dan masyarakat pertanian ke masyarakat pra-industri atau karena proses industrialisasi. Phenomena ini muncul dalam bentuk yang sangat eksploratif bersama dengan adanya transformasi social ekonomi masyarakat industrialisasi menuju masyarakat yang kapitalistik.

Kaum marjinal ini selanjutnya mengalami distorsi nilai, diantaranya nilai tentang anak. Anak, dengan demikian bukan hanya dipandang sebagai beban, tetapi sekaligus dipandang sebagai factor ekonomi yang bisa dipakai untuk mengatasi masalah ekonomi keluarga. Dengan demikian, nilai anak dalam pandangan orang tua atau keluarga tidak lagi dilihat dalam kaca mata pendidikan, tetapi dalam kepentingan ekonomi. Sementara itu, nilai pendidikan dan kasih sayang semakin menurun. Anak dimotivasi untuk bekerja dan menghasilkan uang.

Dalam konteks permasalahan anak jalanan, masalah kemiskinan dianggap sebagai penyebab utama timbulnya anak jalanan ini. Hal ini dapat ditemukan dari latar belakang geografis, social ekonomi anak yang memang datang dari daerah-daerah dan keluarga miskin di pedesaan maupun kantong kumuh perkotaan. Namun, mengapa mereka tetap bertahan, dan terus saja berdatangan sejalan dengan pesatnya laju pembangunan?

Ada banyak teori yang bisa menjelaskan kontradiksi-kontradiksi antara pembangunan dan keadilan-pemerataan, desa dan kota, kutub besar dan kutub kecil, sehingga lebih jauh bila terpetakan lebih jelas persoalan hak asasi anak. Meskipun demikian, kemiskinan bukanlah satu-satunya factor penyebab timbulnya masalah anak jalanan. Dengan demikian, adanya sementara anggapan bahwa masalah anak jalanan akan hilang dengan sendirinya bila permasalahan kemiskinan ini telah dapat diatasi, merupakan pandangan keliru.

Di Indonesia sendiri terjadi banyak masalah social yang tidak kunjung terselesaikan, salah satunya adalah masalah kemiskinan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), persentase penduduk miskin di Indonesia tahun 1996 masih sangat tinggi, yaitu sebesar 17,5 persen atau 34,5 juta orang. Hal ini bertolak belakang dengan pandangan banyak ekonom yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi dapat meningkatkan pendapatan masyarakat dan pada akhirnya mengurangi penduduk miskin.

Perhatian pemerintah terhadap pengentasan kemiskinan pada pemerintahan reformasi terlihat lebih besar lagi setelah terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997. Meskipun demikian, berdasarkan penghitungan BPS, persentase penduduk miskin di Indonesia sampai tahun 2003 masih tetap tinggi, sebesar 17,4 persen, dengan jumlah penduduk yang lebih besar, yaitu 37,4 juta orang.

Bahkan, berdasarkan angka Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) pada tahun 2001, persentase keluarga miskin (keluarga prasejahtera dan sejahtera I) pada 2001 mencapai 52,07 persen, atau lebih dari separuh jumlah keluarga di Indonesia. Angka- angka ini mengindikasikan bahwa program-program penanggulangan kemiskinan selama ini belum berhasil mengatasi masalah kemiskinan di Indonesia.

Pada dasarnya ada dua faktor penting yang dapat menyebabkan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Pertama, program- program penanggulangan kemiskinan selama ini cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin. Hal itu, antara lain, berupa beras untuk rakyat miskin dan program jaring pengaman sosial (JPS) untuk orang miskin. Upaya seperti ini akan sulit menyelesaikan persoalan kemiskinan yang ada karena sifat bantuan tidaklah untuk pemberdayaan, bahkan dapat menimbulkan ketergantungan.

Program-program bantuan yang berorientasi pada kedermawanan pemerintah ini justru dapat memperburuk moral dan perilaku masyarakat miskin. Program bantuan untuk orang miskin seharusnya lebih difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan penduduk yang bersifat permanen. Di lain pihak, program-program bantuan sosial ini juga dapat menimbulkan korupsi dalam penyalurannya. Hal ini lah yang menjadi penyebab lambannya pengetasan kemiskinan di Indonesia.

Daftar Pustaka

Conyers, Diana, (1992), *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga* (Penterjemah Susetiawan), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dunn, William N. (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall
Huttman, Elizabeth Dickerson (1982), *Introduction to Social Policy*, New York: McGraw-Hill

Kartasmita, Ginanjar (1996), *Kebijakan dan Pembangunan Sosial*, Malang: Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Meyr, Robert R (1995), *Policy and Program Planning: A Development Perspective*, Englewood Cliff: Prentice-Hall

Moekijat (1995), *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Mandar Maju

Quade, E.S. (1982), *Analysis for Public Decisions*, New York: Elsevier Science

Suharto, Edi (1997), *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*, Bandung: Lembaga Studi Pembangunan.