

MENDORONG KEBIJAKAN SOSIAL BERBASIS *DEMOCRATIC GOVERNANCE*: PELAJARAN DARI KOTA KUPANG

ENCOURAGING SOCIAL POLICYBASED ON DEMOCRACY GOVERNANCE: LESSONS FROM KUPANG CITY

Laurensius Petrus Sayrani dan Lasarus Jehamat

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Nusa Cendana Kupang, Nusa Tenggara Timur
Email: laurensayrani@yahoo.co.id

Abstrak

Artikel ini didasarkan pada perdebatan konseptual dalam menempatkan dan memposisikan negara (pemerintah) dalam berbagai urusan sosial yang kian berkembang baik bentuk dan kedalamnya. Posisi itu berkisar dua hal yaitu peran negara yang dominan ataupun sebaliknya. Debat semacam ini cenderung dikotomis yang pada aras praksis juga masih menimbulkan persoalan. Oleh karena itu, melalui artikel ini, penulis menawarkan gagasan *democratic governance* yang bertumpu pada manajemen kolaborasi. Melalui upaya literatur review dan elaborasi hasil penelitian lapangan penulis, artikel ini diarahkan untuk menunjukkan kemandekan model kebijakan sosial yang cenderung “*state oriented*” sekaligus menunjukkan kemungkinan secara paradigmatis mengenai cara pikir dan cara kerja kebijakan sosial yang lebih efektif dalam konteks Indonesia saat ini. “*State oriented*” memiliki karakter hirarkis yang menempatkan persoalan sosial menjadi sangat institusionalis dimana negara menjadi dominan dalam menentukan apa dan bagaimana masalah sosial dipecahkan. Di saat yang bersamaan, aktor nonnegara juga mengalami pelemahan kapasitas menghasilkan “kebijakan komunitas”. *Democratic governance* sebagaimana yang ditawarkan dalam artikel ini sejatinya adalah gagasan yang mengedepankan kolaborasi antaraktor sebagai basis kebijakan sosial di Indonesia. Model ini bertumpu pada beberapa hal dasar yaitu *resource exchange*, *interdependence*, *trust*, *negosiasi* dan *reciprocity*.

Kata Kunci: *residual institutional model, developmental model of social welfare state, democratic governance model, social policy.*

Abstract

This article is based on a conceptual debate in placing and positioning the state (government) in various social affairs that are increasingly developing in both form and shape. The position revolves around two things, namely the role of the dominant state or vice versa. Such debates tend to be dichotomous which at the practical level also raises problems. Therefore, through this article, the writer offers the idea of democratic governance which is based on collaborative management. Through the literature review effort and the exploration of the results of the author's field research, this article is directed to show the stagnation of social policy models that tend to be “state oriented” while simultaneously showing paradigmatic possibilities about ways of thinking and ways of working social policies more effectively in the current Indonesian context. “State oriented” has a hierarchical character which places social problems into a very institutionalist where the state becomes dominant in determining what and how social problems are solved. At the same time, non-state actors also experienced a weakening of the capacity to produce “community policies”. Democratic governance as offered in this article is actually an idea that promotes collaboration between factors as the basis of social policy in Indonesia. This model relies on several basic things, namely resource exchange, interdependence, trust, negotiation and reciprocity.

Keywords: *residual institutional model, developmental model of social welfare state, democratic governance model, social policy.*

PENDAHULUAN

Berbasiskan latar pikir kajian manajemen dan kebijakan publik penulis, tulisan ini sepenuhnya diarahkan untuk menjawab persoalan konseptual kebijakan sosial di Indonesia yaitu transformasi model *Residual Institutional Dichotomy* menuju ke arah *Developmental Model of Social Welfare State*? Sebagaimana disetir dalam kerangka design penelitian “Arah Baru Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia” oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI (2019). Pijakan yang dianut selama ini ialah model *Residual Institutional Dichotomy* yang bertumpu pada peran dominan negara dalam skema *alternative state care*. Peran seperti ini dianggap tidak cukup memadai mengatasi persoalan sosial di Indonesia. Kapasitas sumber daya baik anggaran dan manusia menjadi faktor penting yang menjadi dasar argumentasi perlunya transformasi ke model yang lain yaitu *Developmental Model of Social Welfare State* yang justru bertumpu pada *prevention service* di level *family dan community*.

Untuk berkontribusi terhadap problem konseptual ini, maka penulis mengajukan model baru yakni *democratic governance* sebagai strategi transformasi yang seharusnya menjadi fondasi kebijakan sosial di Indonesia. Dalam model ini, negara berperan sebagai regulator dan lembaga di bawah negara sebagai eksekutor. Namun sebelum sampai kepada argumentasi utama tulisan ini, baiknya perlu dilacak dulu beberapa diskusi terkait dengan posisi negara dalam kebijakan sosial selama ini.

Disebutkan, sejak kemerdekaan, pembangunan kesejahteraan di Indonesia cenderung didasarkan pada paradigma residual. Karena itu, kerja Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) pun berbasiskan paradigma ini. Di sana,

LKS berposisi lebih sebagai agen pemadam kebakaran. Baru muncul ketika api sudah ada dan membesar. Dengan demikian, LKS adalah lembaga teknis pasif yang baru dibutuhkan ketika ada masalah.

Yang sering menjadi dilema dalam proses demikian ialah dalam dirinya, beberapa lembaga di bawah Kementerian Sosial berperan ganda, baik sebagai regulator maupun eksekutor.

Dilema seperti ini kadang menimbulkan kegamangan di satu titik dan inefisiensi kerja pada titik yang lain. Akibatnya, banyak masalah sosial yang luput dari perhatian pengambil kebijakan.

Di sudut yang lain, pendekatan *developmental* berada di spektrum partisipatif. Di sana, penyelesaian masalah sosial tidak hanya menjadi tanggung jawab LKS tetapi juga masyarakat. Bahkan, dalam batas tertentu, dalam dirinya, masyarakat menjadi bagian utama sebagai agen penyelesai masalah sosial.

Penyelesaian masalah sosial tidak berorientasi kuratif, tetapi preventif. Pencegahan masalah sosial menjadi fokus utama pendekatan ini.

Berbeda dengan pendekatan residual, dalam pendekatan *developmental*, lembaga di tingkat pusat hanya berperan sebagai regulator. Lembaga di pusat pun hanya menyiapkan piranti monitoring dan evaluasi.

Peran sebagai eksekutor terutama dilakukan oleh otoritas di daerah. Sebab utamanya, selain karena jumlah masalah, otoritas LKS di daerah diyakini justeru lebih memahami peta masalah sosial yang ada. Prinsip efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas kerja mendapat kepenuhan di sini.

Urgensitas paradigma baru pembangunan kesejahteraan sosial ialah penempatan

masyarakat sebagai subyek pembangunan. Sebab, pembangunan di Indonesia selama beberapa dasawarsa sering menempatkan manusia sebagai obyek.

Di sana, pembangunan kesejahteraan sosial akan lebih responsif dan adaptif. Dengan begitu, beragam masalah sosial bisa dengan mudah diatasi tanpa perlu lagi menunggu perintah dari pusat.

Varian Paradigma

Banyak varian model pembangunan kesejahteraan sosial yang dibuat para ahli. Seperti model, dibuat pula pendekatan pembangunan yang menjadi landasan konseptual bagi para pemangku kepentingan di lapangan dalam bertindak.

Sebagai gambaran, Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006) membuat peta konseptual pembangunan kesejahteraan sosial menjadi empat yakni model universal, institusional, residual, dan model minimal. Pada bagian lain, terdapat dua jenis pendekatan yang dipakai dalam pembangunan kesejahteraan sosial yakni pendekatan residual dan developmental.

Pendekatan residual dicirikan pemberian bantuan sosial diberikan hanya pada saat kebutuhan masyarakat tidak dipenuhi oleh lembaga keluarga, sosial, keagamaan dan pasar; sebagai jarring pengaman; bersifat temporer; ada stigmatisasi dan bersifat kuratif; orang miskin dipandang tidak kompeten, obyek, warga ‘kelas-dua’ dan karena itu menyediakan pelayanan level ‘kelas dua’ (Bessant, Watts, Dalton, dan Smith, 2006).

Di spektrum yang lain, terdapat model pendekatan pendekatan developmental. Pendekatan ini lebih mengutamakan partisipasi masyarakat dalam proses kegiatan kesejahteraan sosial.

Pada pendekatan developmental, kesejahteraan sosial ditempatkan sebagai garda depan dari masyarakat industri modern. Model kebijakan pembangunan kesejahteraan sosial yang demikian tentu sejalan dengan tujuan setiap pembangunan yakni peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat.

Sebagai garda terdepan, kesejahteraan sosial dianggap sebagai sesuatu yang normal dan karena itu dapat dipakai sebagai cara memenuhi kebutuhan masyarakat. Pemenuhan kebutuhan sosial dalam konteks ini tidak dapat dibaca secara sederhana. Seolah-olah kesejahteraan sosial adalah sebuah wilayah yang dapat menyerap tenaga kerja.

Cara pemenuhan kebutuhan masyarakat yang dimaksudkan di sini ialah bahwa dengan pendekatan ini, kebutuhan masyarakat dari subyek kesejahteraan perlu dipenuhi oleh lembaga yang memang difungsikan untuk itu.

Dalam pendekatan ini, terminologi stigma menjadi sesuatu yang tidak perlu diangkat. Usaha preventif atau pencegahan menjadi langkah utama dalam setiap penanganan masalah kesejahteraan sosial. Karena itu, pelayanan sosial ditujukan untuk memelihara standar hidup yang laik dan baik.

Kebijakan Sosial ala *State Care*: Logika Hirarkis Negara

Sejauh ini, sepanjang pengamatan penulis nampak bahwa pelayanan rehabilitasi yang berbasis pada institusi/panti masih menjadi pendekatan dominan dalam kebijakan dan pelayanan kesejahteraan sosial. Terlepas bahwa skema semacam ini berpotensi menghasilkan inefisiensi, inefektifitas dan dugaan penyimpangan, model ini secara konseptual sebetulnya memiliki problem yang perlu dibedah. Kebijakan sosial ala *state care* ini memang menempatkan negara (pemerintah)

menjadi aktor utama dalam kebijakan sosial di Indonesia.

State Care yang menempatkan negara sebagai aktor utama berakar pada gagasan konseptual publik dalam skema institusi pemerintah (institusional model). Publik dan persoalannya adalah defenisi pemerintah yang ditandai dengan kehadiran institusi pemerintah untuk mengurus hal tersebut. Jadi persoalan publik (sosial) kemudian identitik dengan kehadiran lembaga pemerintah. Atau dalam formulasi lain, kehadiran lembaga pemerintah adalah tanda “ ada masalah sosial” begitupun sebaliknya. Dengan demikian, publik dalam konteks ini tidak lebih adalah client semata yaitu orang atau warga yang secara posisi lebih lemah yang membutuhkan negara (bdk, Denhardt dan Dendhardt, 2007). Skema relasinya adalah skema ketergantungan. Ketergantungan itu nampak pada kepasrahan publik sebagai klien dalam konstruksi kebijakan sosial yang dikonstruksi negara. Konsep kesejahteraan misalnya, sebagaimana yang dikatakan Schiler,2008 (Sustiawan, 2009) bahwa perumusan tentang sejahtera adalah dominasi kepentingan penyelenggaraan layanan bantuan sosial dari luas masyarakat yang dilayani, sedang masyarakat sendiri menempati posisi subordinasi dalam merumuskan apakah dirinya sejahtera atau tidak. Oleh karenanya, perilaku sejahtera seperti inilah menjadi solusi sistem kesejahteraan yang dilakukan oleh organisasi formal, termasuk negara.

Kerangka konseptual semacam ini secara fundamental mengandung karakter hirarkis yang kuat antara negara (pemerintah) dengan publik terkait dengan isu kesejahteraan sosial. Suatu isu kesejahteraan sosial akan menjadi agenda kebijakan jika hal tersebut telah didefenisikan negara (pemerintah) yang dalam prakteknya direduksi lebih dalam lagi yaitu kompatibel dengan kelembagaan pemerintah. Dengan

kuasa teknokrasi yang berbasis administratif, isu kesejahteraan sosial dapat dikeluarkan secara institusional dari agenda kebijakan.

Bersamaan dengan itu skema akuntabilitas yang terbangun adalah akuntabilitas yang berbasis pada otoritas birokrasi yang orientasinya internal. Hal itu yang menjelaskan isu kesejahteraan sosial model institusi *state care* cenderung tidak menjadi konsumsi dan perhatian publik yang luas.

Implikasinya adalah penanganan isu kesejahteraan sosial yang nampak pada skema *state care* yang selama ini berkembang justru berkembang menjadi birokratis bahkan teknokrasi pelayanan sosial yang berujung pada inefisiensi, inefektifitas sebagaimana yang sudah disinyalir sebelumnya.

Dalam batasan yang lebih fokus, Susantyo (2008) menyebutkan bahwa dalam kategori perencanaan kebijakan, pembangunan sejatinya mengikuti basis pembangunan masyarakat(*community development*). Model pembangunan yang demikian menempatkan partisipasi pemangku kepentingan sebagai ciri utama. Itulah yang disebut pembangunan partisipatif (Susantyo, 2007).

Democratic Governance: Menakar Daya Kolaborasi

Model *Deveplomental Model of Social Welfare State* yang bertumpu pada *prevention service* di level *family dan community* sejatinya memang tidak akan tumbuh secara memadai dalam skema dominasi otoritas negara (pemerintah) dalam kebijakan sosial. Kemandekan terutama disebabkan oleh kapasitas pemerintah sebagai aktor utama mesti didesain ulang dalam skema *colaborative* yang menekankan pada penciptaan struktur kesempatan bagi aktor lain selain negara terutama komunitas.

Gagasan kolaborasi adalah gagasan yang bersandar pada konsep *democratic governance* dalam memecahkan persoalan publik termasuk isu kesejahteraan sosial. Gouth (dalam Tiwibowo dan Subono, 2009) misalnya, mengajukan argumen penting bahwa kebijakan sosial akan lebih efektif melayani pencapaian kesejahteraan dan keadilan sosial dalam sebuah rezim pemerintahan demokratis. Gagasan ini berakar dari paradigma layanan publik yang baru sebagaimana digagas oleh Denhardt dan Denhardt (2007). Bagi Denhardt dan Denhardt, kolaborasi dimungkin atau didorong terjadi dalam skema pemerintahan yang bertumpu tata kelola pemerintahan demokratis yang ditopang oleh menguatnya perilaku kewargaan. Dalam skema ini, persoalan publik hanya akan efektif jika dipecahkan melalui mekanisme kolaborasi (Ansel dan Gash, 2008; Emerson, 2012).

Dalam skema ini, transformasi *Deveplomental Model of Social Welfare State* dalam kebijakan sosial dimungkinkan karena beberapa hal: *Pertama*, basis relasi antar aktor dalam kebijakan sosial yang tidak bersifat hirarkis ala *state care*, namun bertumpu pada *resources exchange*. Selama ini *resources exchange* tidak tumbuh karena memang seluruh potensi “kebijakan komunitas” dalam mencegah, memproteksi dan bahkan berbagi problem sosial di tingkat komunitas dimarginalkan karena tidak kompatibel dengan rezim birokrasi kebijakan kesejahteraan sosial.

Kedua, *resources exchange* juga dimungkinkan karena dalam skema *democratic governance*, dimensi *trust* (kepercayaan) menjadi faktor kunci yang memicu partisipasi komunitas dalam kebijakan kesejahteraan sosial. Kepercayaan dalam konteks ini tentu berlangsung berbagai aktor terutama sejauhmana kepercayaan publik terhadap pemerintah dan sebaliknya kepercayaan pemerintah terhadap kapasitas sosial publik dalam mengembangkan

social care di tingkat komunitas.

Ketiga, itu artinya *degree of dependance* antar pemerintah dengan komunitas adalah *interdependence* sehingga perlu ada reposisi peran pemerintah yang tidak boleh cenderung *dependence* terhadap komunitas karena bertumpu semata-mata pada otoritas birokrasi untuk menjalankan kebijakan kesejahteraan sosial. *Keempat*, diujung semua itu, kultur kebijakan sosial secara fundamental memang harus ditransformasi menjadi *culture reciprocity* bukan subordinasi.

Tabel 1. Perbandingan Model Hirarkis dan *Democratic Governance* dalam Kebijakan Sosial

Aspek	Hierarchies	Democratic Governance
<i>Basis of relationship</i>	<i>Employment relationship</i>	<i>Resource exchange</i>
<i>Degree of dependence</i>	<i>Dependence</i>	<i>Interdependence</i>
<i>Medium of exchange</i>	<i>Authority</i>	<i>Trust</i>
<i>Means of conflict resolution</i>	<i>Rules and command</i>	<i>Diplomacy/ Negosiasi</i>
<i>Culture</i>	<i>Subordination</i>	<i>Reciprocity</i>

Sumber: Diolah dari Kjaer, 2012

Tabel ini menunjukkan bagaimana transformasi orientasi dan strategi kebijakan sosial yang tidak sepenuhnya bertumpu pada mekanisme negara yang cenderung bias menjadi model institusional yang tidak adaptif. Pada batas tertentu, skema hirarkis akan menciptakan situasi “parabolic birocratic” yaitu tercapainya titik optimum birokratisasi kebijakan sosial dan kemudian berubah menjadi kontraproduktif. Dalam perspektif yang lain, dominasi negara dalam kebijakan sosial yang tidak diimbangi kapasitas yang memadai justru menjebak negara dalam situasi yang oleh beberapa ilmuwan seperti Bell, 1975; Corizier, 1975 (Etzioni-Halevy, 2011) sebagai “government overload”. Kesemua ini nampak dalam bentuk inefektifitas,

inefisiensi dan tidak adaptif negara (negara) dalam merespon dinamika isu kesejahteraan sosial yang semakin kompleks.

Bagian berikut ini, berbasiskan kajian penulis di NTT, situasi ketidakmampuan adaptif dari kebijakan sosial pemerintah akan coba ditunjukkan secara ringkas.

METODE

Kajian ini menggunakan metode kualitatif. Data diambil dari kajian lapangan. Data diambil dengan metode wawancara dan diskusi kelompok terfokus. Informan penelitian ini ialah elemen masyarakat sipil di Kota Kupang. Pemilihan informan dilakukan dengan teknis sampel bertujuan. Dengan demikian, yang dijadikan informan ialah elemen yang memahami kebijakan migrasi, tenaga kerja dan sektor informal di Kota Kupang. Data juga diperoleh melalui kajian literatur. Secara empiris, riset ini dilakukan di Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur. Data dianalisis menggunakan teknik deskriptif kualitatif.

Kasus Nusa Tenggara Timur: Ragam Soal Minus *Democratic Governance*

Isu Migrasi, Tenaga Kerja dan Sektor Informal Perkotaan

Di NTT, migrasi adalah isu krusial yang mungkin tidak banyak disadari oleh banyak orang termasuk oleh pemerintah. Padahal migrasi di wilayah ini adalah kompleksitas sosial dan ekonomi yang terindikasi pada maraknya kasus pekerja migran Indonesia (PMI) hingga munculnya sektor informal perkotaan terutama di Kota Kupang. Namun demikian, kebijakan sosial yang diarahkan ke persoalan ini terasa sangat terbatas.

Untuk isu *human trafficking* misalnya, masalah ini adalah problem krusial yang belum menampakkan titik terang yang memadai. Dalam empat tahun terakhir, buruh migran NTT yang meninggal terus meningkat. Pada

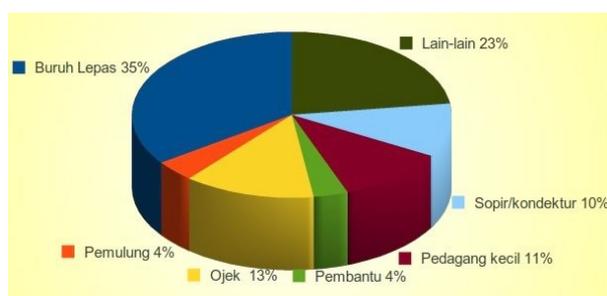
tahun 2015, diketahui ada 28 orang, 46 orang di tahun 2016 dan meningkat lagi menjadi 62 orang di tahun 2017. Pada tahun 2018, hingga bulan desember tercatat ada 101 orang (Media Indonesia, 18 Desember 2018). Di tahun 2019 ini, sejauh ini bahkan sudah ada 13 orang PMI yang pulang dalam rupa jenazah ke NTT (Pos Kupang, 4 Februari 2019).

Sejauh ini pilihan kebijakan pemerintah termasuk pemerintah daerah terhadap permasalahan ini cenderung masih reaktif. Saat ini kebijakan yang hendak diambil pemerintah Propinsi NTT adalah dengan melakukan moratorium TKI ke luar negeri. Meskipun masih banyak polemik tentang kebijakan ini, di sisi yang lain memang pendekatan kolaborasi antar sektor dan aktor dalam berbagai level dan posisi nyaris belum terkonsolidasi secara memadai. Alhasil, persoalan ini terus mencuat nyaris tidak terkendali.

Isu lain terkait migrasi adalah tumbuhnya sektor informal perkotaan. Kota Kupang sebagai ibu kota Propinsi NTT dan pusat kegiatan sosial, ekonomi telah memicu proses migrasi yang tinggi. Percepatan jumlah penduduk saat ini (BPS, 2017) mencapai 2,92 persen (2015-2016) di atas rata-rata pertumbuhan penduduk NTT sebesar 1,63 persen juga dibarengi dengan tingkat pengangguran yang mencapai 14,25 % (Adiningtyas, dkk, 2010, BPS, 2017 dalam Sayrani, 2018a,b). Kajian Pikul (2018) memperjelas bahwa sebagian besar orang yang datang di Kupang berasal dari kabupaten-kabupaten pedesaan di NTT (93,9 persen) dan sisanya datang dari luar NTT. Dengan demikian, karakter populasi berbasis wilayah etnis nampak sangat beragam di kota ini, dimana etnik Timor adalah populasi terbesar yaitu 33,1 persen, Rote 16,7 persen, Sawu 16 persen, Flores sebesar 4,6 persen dan beberapa kelompok etnik lainnya.

Situasi semacam ini kemudian berujung

pada isu kebijakan sosial (ketenagakerjaan) dan ekonomi (pengangguran) di Kota Kupang saat ini untuk memanfaatkan kelimpahan tenaga kerja (termasuk tidak terlatih) sehingga produktif bagi pembangunan Kota Kupang dan tidak sebaliknya (beban pembangunan perkotaan). Sejauh ini, populasi ini tercover dalam skema atau jenis pekerjaan sebagaimana terlihat pada gambar berikut.



Gambar 1. Jenis Pekerjaan Kelompok Migran Pada Sektor Informal di Kota Kupang

Sumber: Adiningtyas, Wahyu. Torry Kuswardono, Margareth Heo, dan Ody Messakh (dalam Sayrani, 2018a,b)

Namun demikian, karena minimnya kebijakan sosial bagi populasi migrasi perkotaan, komposisi pekerjaan semacam ini justru dibentuk karena munculnya skema “jaringan sosial” perkotaan terutama berbasis kelompok etnis yang memfasilitasi dan memperluas akses atas berbagai jenis pekerjaan perkotaan.

Kajian Sayrani (2018) terhadap sektor informal menunjukkan setidaknya ada 3 (tiga) aspek utama yang mendorong tumbuhnya sektor ini: a) adanya sebagian warga Kupang yang memiliki daya akses yang terbatas kepada sektor formal. b) namun bersamaan dengan itu, dalam kelompok ini berkembang kemampuan mencoba usaha baru yang menjadi peluang di kota ini (rasionalitas ekonomi). c) selain itu, sektor informal juga tumbuh dalam skema “rasionalitas sosial” dimana sektor ini pada batas tertentu didukung jejaring perkawanan dan dukungan keluarga. Seorang informan yang

yang memiliki usaha jahit keluarga seperti ibu Marlince misalnya mengatakan bahwa usahanya berkembang karena ditopang oleh relasi sosial informal. Ibu Marlince mengatakan demikian: “...kalau modal awal itu dari usaha menjahit baju keluarga. Dari mulut kemulut dan berkembang sampe sekarang...”. Itu artinya sektor usaha informal yang berkembang di Kota Kupang nampaknya memiliki fungsi sosial-ekonomis sebagai penyangga ekonomi ketenagakerjaan yang parsial sekaligus berhubungan.

Sektor informal juga berperan sebagai “lokasi ekonomis” terutama bagi segmen tenaga kerja yang karena alasan tertentu tidak tertampung lagi di sektor formal”. Sebagaimana ditemukan dalam penelitian Sayrani (2018), pekerja di sektor informal di Kota Kupang pada umumnya adalah mereka yang tidak memiliki keterampilan (62 %) dan di saat yang bersamaan akses mereka terhadap program (pelatihan) dari pemerintah juga sangat terbatas yaitu hanya 7,4 %. Sebagian besar yaitu 64,8 % harus belajar secara mandiri dengan cara mencoba-coba, meniru bahkan mengeluarkan biaya sendiri untuk mengikuti pelatihan atau kursus yang sesuai dengan kebutuhannya (3,3 %).

Khususnya tenaga kerja yang sejak awal tidak tertampung di dalam usaha sektor formal, sektor informal juga berperan sebagai penampung yang penting. Kelompok usia kerja yang karena keterbatasan pendidikan dan keterampilan adalah segmen yang paling merasakan manfaat sektor informal. 45,5 % responden yang diteliti Sayrani (2018) menunjukkan bahwa mereka yang tertampung di sektor ini adalah penduduk yang sebelumnya tidak memiliki pekerjaan atau hanya sebatas bekerja serabutan (21,6%). Kondisi ini sejalan dengan pernyataan ibu Magdalena yang sehari-harinya berjualan kue di seputaran rumahnya. Terkait dengan alasannya mengeluti

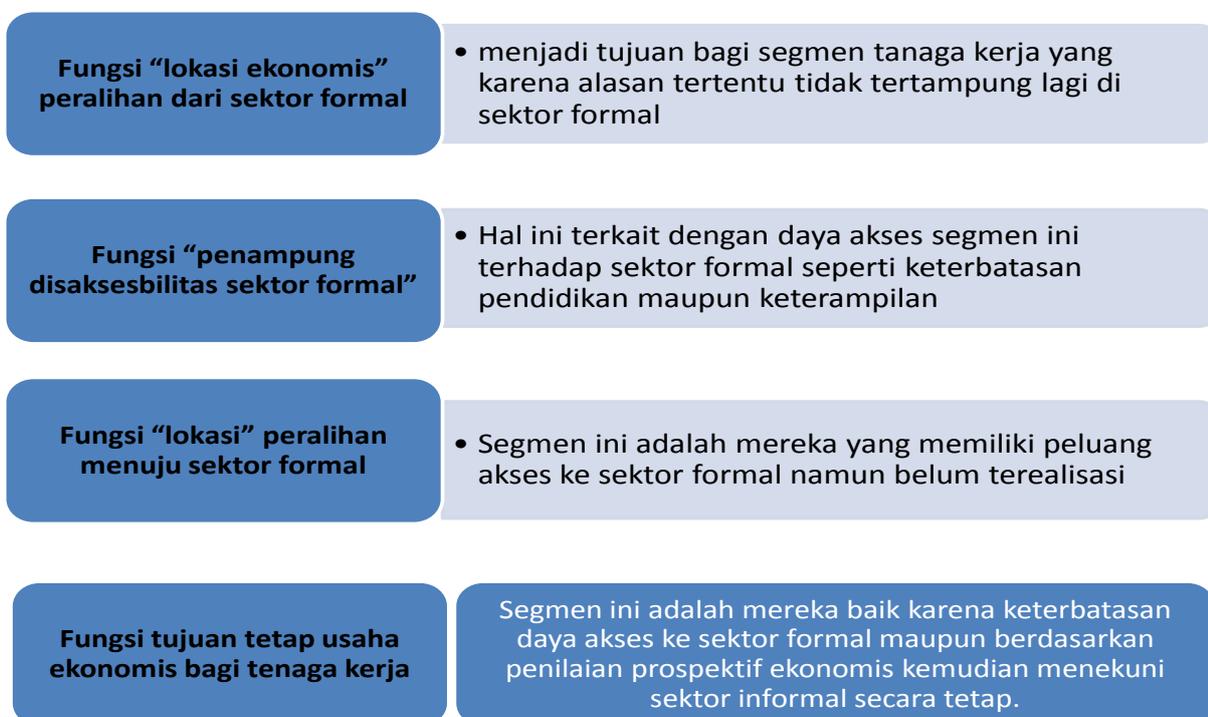
usaha ini,berikut pernyataannya: “...*alasan*nya karena mama memang tidak memiliki pekerjaan to, mama hanya ibu rumah tangga jadi mama berfikir cara bagaimana mama bisa menambah penghasilan dirumah ini. Jadi mama mau membuat pekerjaan sampingan kan lumayan bisa beli sayur, sabun, dan kebutuhan lain...”

Pada batas tertentu, bagi mereka yang memiliki peluang ke sektor formal, maka sektor informal berfungsi sebagai “lokasi” peralihan menuju sektor formal. Namun di ujung semua itu, hal penting dari keberadaan sektor informal lainnya adalah justru sektor ini adalah tujuan tetap usaha ekonomis bagi tenaga kerja. 53 % responden yang diteliti Sayrani (2018) bahkan sudah mengeluti secara serius sektor informal lebih dari 4 (empat) tahun. Pada titik ini, sektor informal justru dilihat sebagai usaha yang menjanjikan. Herdinus Banu misalnya, seorang yang sudah sejak tahun 2014 menekuni usaha pangkas rambut di Kota Kupang justru menilai usaha dengan skala informal menjadi sesuatu

yang menjanjikan. Terhadap hal ini, Herdinus menjelaskan “...*karena* dulu pernah memulai gunting rambut teman atau sahabat semua, dari situ saya terfikir bahwa, ternyata saya punya ketrampilan untuk memangkas rambut, dari situ saya berfikir bagaimana untuk saya membuka usaha pangkas rambut dengan menggunakan ketrampilan yang saya miliki untuk mendatangkan berkat...”.

Secara umum, kontribusi sektor informal di Kota Kupang dapat dilihat pada skema Gambar 2.

Berbagai hal ini menunjukkan bahwa perkembangan sektor informal di perkotaan dengan demikian mesti dilihat sebagai dimensi penting dalam kebijakan sosial wilayah perkotaan. Perannya sebagai penyangga ekonomi perkotaan ketika kapasitas sektor ekonomi formal tidak cukup memadai menampung kelebihan tenaga kerja ataupun *misalokasi* tenaga kerja dalam struktur ekonomi



Gambar 2. Kontribusi Sektor Informal di Kota Kupang

Sumber: Sayrani (2018a,b)

Tabel 2. Pilihan Kebijakan Sektor Informal

No.	Jenis Aset	Potensi	Pilihan Kebijakan
1	Modal Sosial Usaha	Kepercayaan (trust) antar warga/pelaku usaha informal Saling mendukung dalam usaha Usaha “komunal”	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Mengurangi program karikatif langsung ke masyarakat sehingga tidak mereduksi modal sosial warga ◦ Mengembangkan program bantuan baik modal, manajemen, skill berbasis pada organisasi yang berkarakter “warga dengan modal sosial”.
2	Skill	Meskipun masih terbatas, keterampilan khas usaha kecil yang diperoleh dan ditingkatkan secara otodidak “bakat usaha/bisnis” yang dapat dikembangkan	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Mengembangkan sistem “<i>sharing skill</i>” antarwarga namun bukan melalui mekanisme birokrasi

Sumber: Sayrani (2018a,b)

dapat dikembangkan dalam kebijakan dengan cara pikir dan kerja berbasis pemberdayaan. Jika kerangka pikir ini dipakai, maka pemetaan modal sosial sebagai modal khas sektor informal perlu dipetakan dan alternatif kebijakan penguatannya. Secara umum, pemetaan kebijakannya dapat dilihat pada matriks Tabel 2.

Pilihan kebijakan sosial berbasis pemberdayaan di wilayah perkotaan khususnya terkait dengan pengembangan sektor informal dengan jelas menghendaki adanya kebijakan meminimalkan karikatif. Hal ini penting untuk dipikirkan untuk memastikan sekaligus mendorong modal sosial sebagai basis kehidupan sosial dan ekonomi. Skema relasi peran pemerintah sebagai “pemberi” dan warga sebagai “penerima” mesti didekonstruksi dalam kebijakan sosial agar daya kapasitas warga tidak hilang dalam menyelesaikan persoalan sosial mereka.

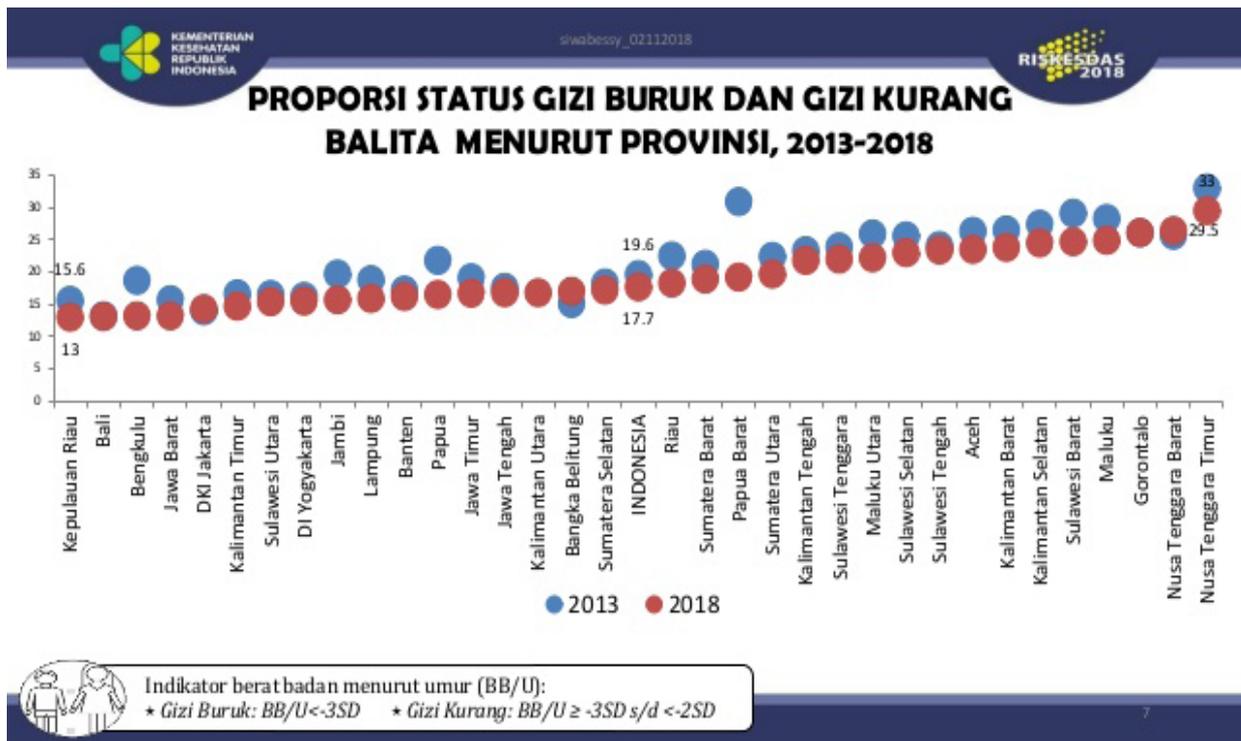
Isu Kesehatan: Stunting, Pangan dan Gizi

Lemahnya *democratic governance* di NTT juga nampak pada mencuatnya kasus stunting di wilayah ini sebagai indikasi tidak memadainya kebijakan sosial terkait penyediaan, proteksi akses bagi sebagian warga NTT terhadap pangan khususnya di pedesaan.

Paling tidak di 5 (lima) tahun terakhir, di NTT stunting menjadi tema pembicaraan penting di banyak kalangan. Di tahun 2013 misalnya, berdasarkan data Riskesdes 2013, ada sekitar 50,7 persen anak NTT yang mengalami stunting. Meskipun di tahun 2018, melalui survey yang sama, angka stunting NTT turun menjadi 42,6 persen, hal ini tetap menjadi kondisi yang memprihatinkan. Persoalan ini semakin serius jika dihubungkan dengan dengan angka kemiskinan NTT yang mencapai 21,35 persen (BPS,2017). Kondisi ini bermakna bahwa anak NTT adalah anak yang dilingkupi banyak persoalan baik itu kesehatan, kemiskinan dan bahkan masa depan mereka.

Oleh karenanya memerangi stunting menjadi pilihan kebijakan yang masuk skala prioritas tinggi. Hal ini karena stunting memiliki implikasi serius pada kesehatan yaitu gagal tumbuh anak, gagal kembang dan gangguan metabolik jangka panjang. Bersamaan dengan itu, dapat dibayangkan bahwa dimana 15 tahun ke depan, anak-anak sekarang akan memasuki usia produktif sehingga berpotensi menghasilkan produktifitas penduduk yang rendah sehingga bonus demografi yang tidak termanfaatkan.

Pada sisi yang lain, percepatan pencegahan



Gambar 3. Hasil Riskesdes 2013-2018

Sumber: Kemenkes, 2018

stunting masih belum memadai dengan strategi yang tepat. Kebijakan pemerintah masih belum diformulasikan dalam skema “care policy” yang mampu menjangkau problem dasar yang memproduksi persoalan stunting di NTT. Persoalan seperti daya akses warga miskin terhadap pangan sebagai implikasi penguasaan lahan (produktif) yang terbatas, produktivitas pertanian yang cenderung rendah tidak disentuh secara komprehensif dalam penanganan isu ini.

Penelitian Sayrani bersama Bengkel APPEK (2018) tentang stunting dan pangan di Desa Oelnasi Kabupaten Kupang misalnya menunjukkan bagaimana persoalan dasar dan struktural menyangkut pangan, akses lahan, pola pertanian dan konsumsi belum sepenuhnya menjadi basis pemecahan masalah stunting. Padahal sejatinya persoalan stunting berasal dari persoalan ini.

Di desa ini, sektor pertanian menjadi penyangga utama ekonomi. Namun situasi ini justru ditopang oleh tingkat penguasaan lahan

rerata seluas 0,5-4 ha. Bersamaan dengan itu, dari 562 KK, ternyata sebagian besarnya masih berkategori keluarga sejahtera I yang mencapai 361 keluarga bahkan yang prasejahtera mencapai 181 keluarga. Hanya ada sekitar 20 keluarga yang berkategori keluarga sejahtera 2.

Lebih lanjut penelitian Sayrani ini juga memperlihatkan beberapa hal penting. Makanan pokok warga di desa ini adalah beras ditambah jagung, kacang-kacangan, ubi-ubian dan sayuran termasuk kelor yang cenderung dianggap sebagai pangan sekunder. Seorang warga dalam diskusi terfokus mengatakan demikian: “...Kalau kita sebenarnya padi pak, tetap itu menjadi makanan pokok. Jagung ini betul memang, kita kerja mencari jagung tapi mungkin kita makan jagung 1 minggu 1 kali, ada juga yang 1 hari 1 kali tapi nasi paling banyak...” Namun demikian, beras (padi) justru diproduksi hanya sekitar 20% warga yakni mereka yang memiliki sawah serta ditopang oleh sekitar 40% warga yang menjadi

penggarap sawah. Bagi warga yang memiliki sawah, produksi mereka rata-rata mencapai 40-50 blek yang dapat dilakukan 1-2 kali setahun. Di sisi yang lain, jagung justru diproduksi oleh hampir 90% warga Desa Oelnasi dengan rata-rata jumlah produksi sekali panen mencapai 400-500 puler.

Khusus untuk lahan kering (ladang), lahan hanya dimanfaatkan pada musim tanam, setelah panen akan dibiarkan saja sampai musim tanam berikut. Keterbatasan air (lahan yang kering) menjadi alasan pola pemanfaatan lahan seperti ini. Tidak hanya itu, bahkan untuk kebutuhan air bersih pun masih menjadi persoalan. Terkait hal ini, seorang petani di desa ini, Bapak Adi misalnya mengeluhkan demikian: “...*Karena tidak ada air, tadi waktu lewat ko ada jergen banyak – banyak itu antri air dari jam 5 pagi, kalau tidak dapat berarti besok mereka giliran dapat pertama sedangkan yang tadi itu sudah dari tadi malam tidak dapat begitu – begitu sudah...*”

Pada bulan desember hingga maret, sebagian warga akan kesulitan memenuhi kebutuhan pangan pokok beras. Tidak hanya itu, jagung juga dianggap sulit untuk dikonsumsi pada bulan-bulan ini. Oleh karena itu, pada musim ini, strategi konsumsi warga akan berubah (penyesuaian) dengan cara mengurangi jumlah cakupan konsumsi maupun jenisnya.

Cara yang lain adalah warga akan melakukan pekerjaan tambahan diluar pekerjaan pokok (sebagai petani) seperti menjadi tukang ojek bagi yang memiliki kendaraan, pukul batu untuk membeli beras, iris tuak dan sebagainya. Selain itu, upaya meminjam beras atau jagung ke tetangga atau keluarga adalah mekanisme lain yang sering dilakukan warga untuk memenuhi kebutuhan konsumsi sehari-hari. Pinjaman ini akan dikembalikan lagi dalam bentuk dan jumlah yang sama

pada musim panen berikutnya. Sedangkan makanan yang mengandung protein seperti ikan, telur dan daging jarang dikonsumsi secara rutin. Hanya ada sekitar 10-20 persen warga yang mengkonsumsi daging terutama ikan secara rutin. Daging (terutama daging ayam) dikonsumsi terutama pada saat ada tamu saja. Sedangkan daging (sapi dan babi) dikonsumsi terutama pada acara pesta (nikah), natal dan tahun baru. Khusus untuk ikan, ketiadaan pasar yang menjual ikan di desa ini dan mengharapkan penjual ikan keliling dengan harga yang lebih mahal juga menjadi faktor sehingga warga juga jarang mengkonsumsi ikan secara rutin.

Kondisi ini menunjukkan bahwa sektor pertanian sebagai sektor utama masyarakat pedesaan pada umumnya di NTT belum mampu menjadi penopang tingkat kesejahteraan mereka secara memadai yang memiliki banyak implikasi termasuk isu pangan dan gizi. Pada aras tertentu, upaya mandiri masyarakat melalui strategi bertani, pola konsumsi di tengah keterbatasan sumber daya cukup nampak meski pada cakupan yang mungkin terbatas. Di saat yang sama, kebijakan penanganan stunting berbasis pada intervensi situasi struktural semacam ini belum dilakukan secara memadai. Tanpa perspektif “policy care” yang kuat, persoalan stunting kemudian terjebak menjadi persoalan spesifik kesehatan, peran dan porsi pemerintah yang dominatif melalui skema kebijakan penanganan di pusat-pusat pelayanan kesehatan.

KESIMPULAN

Beberapa isu khas NTT ini semisal PMI dan stunting adalah cerita tentang mandeknya daya kolaborasi antar aktor dalam menyelesaikan persoalan ini. Kungkungan kelembagaan yang kaku mendorong rendahnya daya responsif terhadap isu ini secara komprehensif. Disisi lain, sektor informal justru menjadi mekanisme

sosial yang menjadi “katub pengaman” terhadap kecenderungan migrasi perkotaan yang justru belum direspon secara memadai oleh pilihan kebijakan sosial yang ada.

Berbagai uraian ini bermula pada penjelasan bahwa transformasi model *Residual Institutional Dichotomy* menjadi *Developmental Model of Social Welfare State* memang membutuhkan perubahan struktural posisi dan kapasitas kebijakan pemerintah.

Melalui strategi ini, kebijakan sosial adalah kebijakan yang tereduksi dalam skema konstruksi negara yang institusionalist yang pada gilirannya justru menjebak negara dalam situasi “parabolic birokratik” dan “government overload” yang semakin parah. Tulisan ini menawarkan ide *democratic governance* sebagai strategi transformasi yang relevan.

SARAN

Desain arah baru pembangunan kesejahteraan sosial dapat berhasil jika semua pihak memiliki pemahaman yang sama tentang model dan cora paradigmatic pembangunan kesejahteraan sosial. Skema itu berjalan baik jika dilalui melalui kajian ilmiah dengan melibatkan semua pemangku kepentingan.

Beragam masalah sosial menuntut perubahan paradigma pembangunan sosial. Memosisikan masyarakat sebagai subyek tidak saja bernilai humanis eksistensial tetapi juga praksis sosial. Efek partisipatif akan jelas terlihat di sana. Bahwa sebagai agen dan entitas subyek, masyarakat menjadi eksekutor penyelesaian masalah sosial.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih disampaikan kepada Bengkel APPEK Kupang, Litbang Kota Kupang, para informan dan semua pihak yang telah membantu menyelesaikan penelitian dan

laporan kegiatan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiningtyas, W., Kuswardono, T., Heo, M., & Messakh, O. (2010). *Migran Miskin Tak Ber-Aset di Kota Kupang*. PIKUL.
- Ansel, C. & Alison, G. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol.18, No. 4. Publish by Oxford University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/25096384>, diunduh 6 April 2018.
- Bessant, J., Watts, R., Tony, D., & Smith, P., (2006). *Talking Policy: How Social Policy is Made*, Crows Nest: Allen and Unwin.
- Denhardt & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service. Serving, Not Steering*. M.E. Sharpe. London
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol.22, No.1. Publish by Oxford University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41342607>.
- Helevy, E. T. (2011). *Demokrasi dan Birokrasi: Sebuah Dilema Politik*. Total Media, Yogyakarta.
- Kjaer, A.M.. (2004). *Governance*. Polity Press.
- Pikul, (2018). Kota-kota Kecil, Kabupaten Urban di Indonesia: Garis Depan Tantangan Ketenagakerjaan, Migrasi dan Urbanisasi. *Laporan Riset*. Just Jobs, Pikul, Center Policy Research.
- Sayrani, L.P. (2018a), *Dinamika Sektor Informal di Kota Kupang*. Litbang Kota

Kupang.

Sayrani, L.P. (2018b). Dinamika Sektor Informal di Kota Kupang. *Jurnal Inovasi Kebijakan*, Vol 3 No 1 (2018). <http://jurnalinovkebijakan.com/index.php/JIK/issue/view/4>

Sayrani, L.P (2008). Situasi Pangan dan Gizi Daerah Pedesaan: Studi Kasus di Desa Oelnasi, Kabupaten Kupang. Bengkel APPEK

Susetiawan, (2009). *Pembangunan dan Kesejahteraan Yang Terpasung: Ketidakberdayaan Para Pihak Melawan Konstruksi Neoliberalisme*. Working Paper. Studi Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan, Fisipol UGM, Yogyakarta.

Susantyo, B.(2007). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan di Pedesaan. *Jurnal Informasi*.(12) 3, 177-198.

Susantyo, B. (2008). *Community Development dalam Praktik Pekerjaan Sosial*. Bandung: STKS Press.

Triwibowo, D.& Subono, N.I. (Ed.).(2009). *Meretas Arah Kebijakan Sosial Baru di Indonesia: Lebih dari Sekedar Pengurangan Kemiskinan*. Prakarsa dan LP3ES. Jakarta.

Media Indonesia, 18 Desember 2018.

Pos Kupang, 4 Februari 2019.

