

NEGARA KESEJAHTERAAN (*WELFARE STATE*): MENGEMBALIKAN PERAN NEGARA DALAM PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DI INDONESIA

Eddy Kiswanto

ABSTRACT

This paper aims to study the system of social security in Indonesia. Social security represents the elementary rights of every citizen which is guaranteed by the state, like in section 27 article 2 UUD '45 and the laws of System of Social Security National (SJSN). Practically, the social security and social services program run by government framework not yet clearly with a social policy which should be integral and continual. Government has been trapped in current of liberalism and capitalism so that state role becomes progressively minimize. From 95 million labor force only 24,6 million obtain to get the social security, or newly 12% from resident amount. To overcome the weakness, resistance, and barricade in execution of social security system in Indonesia, National Social Security needed to embrace the principle of government bodies, deputizing stakeholders in this case competitor/worker, and government. Gathering and fee organizer require to be supported by openness, carefulness, accountability, and efficiency. Entangling of various kind of stakeholders actor of vital importance as principal applying form of governance, the model executed by Indonesian government according should be to its society characteristic. Though financing system conducted by sharing across population, the government remain involved in the goodness in arrangement, observation, and also its financing.

Keywords: social security, government bodies, governance

PENDAHULUAN

Jaminan Sosial Nasional (JSN) adalah program Pemerintah dan Masyarakat yang bertujuan memberi kepastian jumlah perlindungan kesejahteraan sosial agar setiap penduduk dapat memenuhi kebutuhan hidupnya menuju terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia. Perlindungan ini diperlukan utamanya bila terjadi hilangnya atau berkurangnya

pendapatan. Di Indonesia sistem jaminan sosial merupakan hak asasi setiap warga negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat 2. Secara universal jaminan sosial dijamin oleh Pasal 22 dan 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia oleh PBB (1948), dimana Indonesia ikut menandatangani. Kesadaran tentang pentingnya jaminan perlindungan sosial terus berkembang, seperti terbaca pada Perubahan UUD

45 tahun 2002, Pasal 34 ayat 2, yaitu “Negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat”. (Achir, 2002).

Sistem jaminan sosial secara sistematis dimulai sejak Orde Baru pada tahun 1974, dengan dikeluarkannya UU N0.6/1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Melalui undang-undang ini, pemerintah mendefinisikan sistem jaminan sosial sebagai: “Seluruh sistem perlindungan dan pemeliharaan kesejahteraan sosial bagi warga negara yang diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau masyarakat guna memelihara taraf kesejahteraan sosial” (Flamma, 2004).

Sistem jaminan sosial yang dikembangkan oleh pemerintah Indonesia masih terbatas pada tataran ide dan konsep saja, sebab pada kenyataannya jaminan sosial yang menjadi hak seluruh warga negara yang dijamin oleh negara hanya berlaku untuk kelompok tertentu saja. Alasan klasik yang selalu mencuat adalah keterbatasan dana dari pemerintah sehingga perlu dilakukan prioritas dan dalam hal ini yang mendapatkan prioritas tersebut adalah pegawai negeri dan militer. Kebijakan jaminan sosial oleh pemerintah diterjemahkan menjadi mekanisme asuransi seperti: Askes, Taspen bagi PNS, dan Asabri bagi tentara, sedangkan pekerja sektor formal

mendapatkan jaminan sosial melalui Astek. Mekanisme tersebut mengharuskan para pegawai dipotong gajinya oleh negara untuk membayar premi asuransi. Sistem tersebut berjalan sendiri-sendiri dan dikhususkan untuk kelompok tertentu (umumnya sektor formal), sehingga belum menyentuh sektor informal, kelompok miskin dan rentan. Alih-alih menjamin rakyat, pemerintah justru membentuk lembaga pengelola asuransi jaminan sosial menjadi perseroan yang mengejar keuntungan demi menambah pendapatan negara (Flamma, 2004).

Pemerintah Orde Baru menutupi kelemahannya memberikan jaminan sosial dengan menyatakan bahwa masyarakat telah memiliki mekanisme jaminan sosial sendiri dalam bentuk *traditional social security*. Jadi, masyarakat tradisional dianggap telah memiliki sistem jaminan sosial yang mampu menopang kehidupannya sendiri tanpa campur tangan negara. Namun ternyata sistem jaminan sosial yang berlaku di masyarakat telah banyak yang hilang atau rusak dan tidak efektif, karena strategi pembangunan yang salah. Akibatnya masyarakat menjadi tergantung kepada pemerintah dan rentan terhadap risiko krisis. Regulasi pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah justru melemahkan mekanisme sistem jaminan sosial. Hal ini terlihat pada

saat krisis ekonomi mendera bangsa Indonesia pada akhir tahun 1997 yang menyebabkan peningkatan jumlah pengangguran karena adanya PHK massal, banyak anak putus sekolah, kekurangan gizi, dan tingginya angka kriminalitas. Sistem jaminan sosial yang berlaku di masyarakat sudah tidak mampu untuk menanggulangi krisis tersebut dan pemerintah mencoba meringankan beban rakyat dengan menjalankan program Jaring Pengaman Sosial (JPS).

Oleh karena itu penting kiranya mengembalikan peran negara secara penuh untuk memberikan jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali, tidak seperti saat ini yang masih bersifat parsial. Jaminan sosial ini sangat penting karena menyangkut hajat hidup orang banyak untuk memenuhi kebutuhan hidupnya menuju terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat. Keterlibatan negara dalam menangani masalah jaminan sosial telah sangat jelas diatur dalam Pancasila, UUD 1945, UU No. 6/1974 tentang Pokok-pokok Usaha Kesejahteraan Sosial. Pada kenyataannya, perhatian pemerintah dalam hal pembangunan kesejahteraan sosial masih rendah, parsial dan residual. Baik pada masa Orde Baru maupun era reformasi saat ini, pembangunan kesejahteraan sosial baru sebatas jargon dan belum terintegrasi dengan strategi

pembangunan nasional. Sumber utama pembiayaan jaminan sosial adalah pajak yang dipungut dari rakyat. Maka prinsip utama yang mendorong mengapa negara perlu memberikan jaminan sosial adalah karena semua bentuk perlindungan sosial tersebut termasuk dalam kategori hak-hak dasar warga negara yang wajib dipenuhi oleh negara.

Program jaminan sosial dan pelayanan sosial yang dijalankan pemerintah belum dikerangkai secara jelas dengan sebuah kebijakan sosial yang integratif dan berkesinambungan. Justru saat ini pemerintah telah terjebak dalam arus liberalisme dan kapitalisme sehingga peran negara menjadi semakin minimal. Fokus pembangunan lebih diutamakan untuk memacu pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya dan tanggung jawab terhadap jaminan sosial seolah diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat untuk menangani dan mengelola sendiri.

KONSEP JAMINAN SOSIAL

Kemiskinan dan ketimpangan sosial adalah dua isu sentral dalam wacana perumusan dan pengembangan kebijakan sosial (*social policy*). Dalam literatur pekerjaan sosial (*social work*), jaminan sosial (*social security*) merupakan salah satu jenis

kebijakan sosial untuk mengatasi kemiskinan dan ketimpangan dalam masyarakat. Setiap negara memiliki definisi, sistem, dan pendekatan yang berbeda dalam mengatasi kemiskinan dan ketimpangan, dan karenanya, memiliki sistem dan strategi jaminan sosial yang berbeda pula. Jaminan sosial umumnya diimplementasikan ke dalam berbagai bentuk tunjangan pendapatan secara langsung (*income support*) yang terkait erat dengan kebijakan perpajakan dan pemeliharaan pendapatan (*taxation and income-maintenance policies*) (Suharto, 2003).

Jaminan sosial (*social security*) dapat didefinisikan sebagai sistem pemberian uang dan/atau pelayanan sosial guna melindungi seseorang dari resiko tidak memiliki atau kehilangan pendapatan akibat kecelakaan, kecacatan, sakit, menganggur, kehamilan, masa tua, dan kematian. Spicker (1995) dan MHLW (1999), memberi batasan dan penjelasan mengenai jaminan sosial sebagai berikut:

"The term social security is mainly now related to financial assistance, but the general sense of the term is much wider, and it is still used in many countries to refer to provisions for health care as well as income. Although the benefits of security are not themselves material, they do have monetary value; people in Britain, where there is a National Health Service, are receiving

support which people in the US have to pay for through private insurance or a Health Maintenance Organisation" (Spicker, 1995).

"Social security systems mean the systems to enable every citizen to lead a worthy life as a member of cultured society. Social security systems provide countermeasures against the causes for needy circumstances including illness, injury, childbirth, disablement, death, old age, unemployment and having a lot of children by implementing economic security measures through insurance or by direct public spending" (MHLW, 1999).

Jaminan sosial muncul sebagai bagian dari pergulatan politik dan ideologi yang berkembang di berbagai negara. Ide tentang *The Third Way* dari Anthony Giddens (2002) sebagai politik jalan ketiga (jalan tengah) bertujuan untuk menjembatani perdebatan antara liberalisme yang lebih menekankan pasar sebagai motor dalam menciptakan kemakmuran dan ide sosialisme yang lebih menekankan negara sebagai institusi yang bertanggung jawab menciptakan kemakmuran. Politik jalan ketiga mendukung ekonomi campuran (*new mixed economy*) agar tercipta sebuah sinergi antara sektor publik dan swasta dengan memanfaatkan dinamisme pasar, namun tetap memperhatikan kepentingan publik.

Perdebatan inilah yang kemudian memunculkan ide tentang jaminan

sosial, bahkan ILO mengembangkan sistem jaminan sosial dengan mencantulkannya dalam *Atlantic Charter* sebagai aspirasi yang mewakili dunia. Setelah mengalami berbagai proses dan evaluasi, pengertian jaminan sosial yang termaktub didalamnya meliputi 5 hal yaitu *social insurance* (asuransi sosial), *social assistance* (bantuan sosial), *social allowances* (santunan sosial), *provident funds* (tabungan) dan *employer liability* (perlindungan bagi pekerja) (Hermawanti, 2004).

Jaminan sosial (*social security*) yang diterapkan oleh berbagai negara memiliki karakteristik yang berbeda tergantung dengan sistem ekonomi politik yang dikembangkan di negara tersebut. Selama ini dikenal 3 bentuk sistem jaminan sosial yang telah banyak dikenal masyarakat, menurut Hermawati (2004), ada 3 jenis yaitu:

1. *Welfare state*, diartikan bahwa pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan warga negara sepenuhnya disediakan oleh pemerintah, khususnya pendidikan, pelayanan kesehatan, jaminan hari tua (*pensiun*), dan kecelakaan kerja.
2. *Welfare Pluralism*, adalah konsep tentang sistem jaminan sosial yang diserahkan kepada pasar atau swasta maupun kelompok masyarakat yang memberikan jaminan kepada lingkungannya.

Model ini banyak diadopsi oleh Amerika dengan sistem ekonomi liberal.

3. *Welfare Society*, yaitu sebuah sistem jaminan sosial yang muncul dari inisiatif masyarakat. Negara mempunyai peran yang kecil karena semua jaminan sosial menjadi tanggung jawab individu dan komunal. Konsep ini banyak diterapkan di negara dunia ketiga termasuk Indonesia.

Sistem jaminan sosial diterapkan sebagai sebuah alternatif mengatasi kemiskinan dan ketimpangan sosial yang bersifat multidimensional akibat krisis ekonomi yang ditimbulkan oleh sistem kapitalisme pasar. Dalam konteks ini, maka fungsi jaminan sosial dapat dipilah menjadi dua spektrum sebagaimana dijelaskan oleh Cheyene, O'Brien dan Belgrave (1998:176): *pertama*, tunjangan finansial negara diberikan terhadap warga negara dikarenakan kegagalan pasar dalam menyediakan sumber-sumber pendapatan (lapangan pekerjaan). *Kedua*, bantuan negara diberikan terhadap orang yang karena sesuatu sebab (cacat, hamil, sakit) tidak mampu memperoleh pendapatan sebagaimana telah disediakan oleh pasar. Apabila dipolakan secara tajam, kedua pengertian di atas sangat dipengaruhi oleh dua paradigma neo-liberal dan demokrat sosial yang

memandang kemiskinan dari kacamata individual dan struktural. Pandangan ini kemudian menjadi basis perumusan jaminan sosial serta pendekatan-pendekatannya.

Keyakinan yang berlebihan terhadap keunggulan mekanisme pasar yang secara alamiah dianggap mampu mengatasi kemiskinan dan ketidakadilan sosial mendapat kritik dari kaum demokrat sosial. Berpijak pada analisis Karl Marx dan Frederick Engels, pendukung demokrat sosial menyatakan bahwa *"a free market did not lead to greater social wealth, but to greater poverty and exploitation... a society is just when people's needs are met, and when inequality and exploitation in economic and social relations are eliminated"* (Cheyene, O'Brien dan Belgrave, 1998). Pada tabel berikut ini digambarkan adanya perbedaan dua paradigma yaitu neo-liberal dan demokrat sosial yang memandang kemiskinan dari kacamata individual dan struktural.

Penyelenggaraan jaminan sosial secara konseptual menurut Jenkins (1993) dalam Mudiyono (2004:156) dilakukan melalui pendekatan formal (*formal social security*) dan informal (*informal social security*). Pendekatan formal lebih mementingkan intervensi negara yang mencakup:

1. Asuransi sosial yang ditujukan bagi penduduk usia lanjut, orang cacat, orang sakit, ibu hamil dan melahirkan
2. Providen, yaitu berupa dana yang diberikan berdasarkan sumbangan kumulatif dan bunga atas sumbangan atau simpanan itu
3. Pensiun yang diterima oleh pegawai negeri atau sejenisnya
4. Kompensasi pekerja yang biasanya berkaitan dengan risiko kerja
5. Bantuan sosial yang ditujukan kepada pekerja yang menerima upah dibawah kebutuhan pokok
6. Asuransi kesehatan dan *family allowance*, diberikan bila pekerja

Tabel 1 Pandangan Neo-Liberal dan Demokrat Sosial Terhadap Kemiskinan

	Neo-Liberal	Demokrat Sosial
Landasan Teori	Individual	Struktural
Penyebab Kemiskinan	Kelemahan dan pilihan -Pilihan individu; lemahnya pengaturan pendapatan; lemahnya kepribadian (malas, pasrah, bodoh,)	Ketimpangan struktur ekonomi dan politik; ketidakadilan sosial
Strategi Penanggulangan Kemiskinan	Asuransi sosial	Bantuan sosial
Prinsip	Dukungan yang saling menguntungkan (<i>Mutual aid</i>)	Resdistribusi pendapatan vertikal dan horisontal; aksi kolektif

Sumber: dikembangkan dari Cheyene, O'Brien, Belgrave (1998: 176)

memiliki anak yang dalam sistem p e n g u p a h a n h a r u s dipertimbangkan sebagai beban pekerja untuk dikompensasi.

Kelemahan pendekatan formal yaitu sangat tergantung pada perkembangan ekonomi negara, tidak berjalan kalau birokrasi pemerintah tidak mendapatkan alokasi dana, dan cenderung berpihak pada golongan ekonomi menengah keatas karena mereka mempunyai akses.

Pendekatan informal menggunakan pendekatan kebutuhan dasar (*basic human needs*) yang bertujuan untuk menciptakan negara kesejahteraan dan pendekatan sosial yang sangat kuat bernuansa pemberdayaan, mengutamakan hubungan emosional antar warga yang memperkokoh mekanisme tolong menolong antara mereka. Pendekatan ini mempunyai beberapa kelemahan, pendekatan kebutuhan dasar mengutamakan konsumsi bukan investasi sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi. Pendekatan sosial mempunyai titik lemah pada prinsip solidaritas dan kegotongroyongan muncul bukan dari adanya titik awal kesadaran untuk jaminan sosial melainkan tekanan kebijakan politik yang sangat rendah melindungi warganya.

Selain pendekatan jaminan sosial dalam bentuk formal dan informal, perlindungan jaminan sosial mengenal beberapa pendekatan berdasarkan

sistem pembiayaannya. Pendekatan pertama adalah pendekatan asuransi sosial atau *compulsory social insurance*, yang dibiayai dari kontribusi/premi yang dibayarkan oleh setiap tenaga kerja dan atau pemberi kerja. Kontribusi/premi dimaksud selalu harus dikaitkan dengan tingkat pendapatan/upah yang dibayarkan oleh pemberi kerja. *Pendekatan kedua* berupa bantuan sosial (*social assistance*) baik dalam bentuk pemberian bantuan uang tunai maupun pelayanan dengan sumber pembiayaan dari negara dan bantuan sosial masyarakat lainnya. (Achir, 2002).

KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN (WELFARE STATE)

Isu yang paling sedemikian jauh memisahkan golongan kiri dan kanan pada tahun-tahun terakhir adalah isu mengenai negara kesejahteraan. Munculnya konsep negara kesejahteraan berada jauh sekali dari idealisme kaum kiri dan memang sebagai alasan diciptakannya negara kesejahteraan adalah untuk menghalau ancaman kaum sosialis. (Giddens, 2002). Istilah "negara kesejahteraan" mengacu pada peran yang dimainkan negara dalam menyediakan berbagai layanan dan manfaat bagi para warga negaranya terutama dalam pemeliharaan pendapatan dan kesehatan bahkan juga perumahan,

pendidikan dan kegiatan sosial. Sejak akhir abad 19, beberapa negara industri paling maju melibatkan diri dalam derajat, bentuk dan dampak yang berbeda dalam prinsip negara kesejahteraan. Pada tahun 1884 Jerman menerapkan sistem asuransi nasional wajib pertama untuk penanggulangan penyakit. Segera setelah itu Denmark, Selandia Baru dan Australia menerapkan pemberian pensiun kepada orang lanjut usia tanpa pungutan iuran. Namun, perkembangan yang paling signifikan terjadi pada tahun 1930-an dan 1940-an dengan, misalnya program *New Deal* di Amerika Serikat, Perumahan Rakyat (*People's Home*) di Swedia, dan reformasi-reformasi kesejahteraan paska perang di Inggris, Perancis, dan Jerman. Kebanyakan reformasi ini ditujukan untuk menyediakan kesempatan kerja bagi para pria yang didukung dengan tunjangan keluarga dan manfaat asuransi kesehatan, pengangguran, dan usia lanjut. Perkembangan sejarah dari sesuatu yang kadangkala disebut negara kesejahteraan Keynesian ini menjadi dasar dari makna istilah negara kesejahteraan. (Williams, 2000)

Pada prinsipnya "negara kesejahteraan" sejatinya adalah strategi pembangunan kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial (*social security*)

secara terencana, melembaga dan berkesinambungan. Bentuk perlindungan negara mencakup jaminan sosial dasar yang melindungi warga negara dari risiko kehilangan pendapatan karena sakit, kematian, menganggur, kecelakaan kerja atau kehamilan. Sumber struktural dari *welfare state* dapat dibagi menjadi tiga. **Pertama**, institusi yang dimiliki pada mulanya berasal dari upaya untuk menciptakan masyarakat pekerja. Ukuran kesejahteraan, khususnya keamanan sosial muncul berkaitan dengan masyarakat yang tidak tertampung dalam pasar kerja. **Kedua**, faktor utama yang mendorong perkembangan sistem kesejahteraan adalah keinginan dari otoritas yang berkuasa untuk mendorong solidaritas nasional. Sistem kesejahteraan dikonstruksi sebagai bagian dari proses pembangunan negara yang lebih general. **Ketiga**, skema kesejahteraan adalah suatu bentuk jaminan sosial sebagai upaya manajemen resiko. Jaminan sosial adalah penyelesaian risiko dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. (Gidens, 2003)

Pada awalnya, negara kesejahteraan merupakan konsep sosialisme-radikal karena mutlaknya peran negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial. Kemudian seiring dengan persentuhannya dengan konsep kapitalisme, negara

kesejahteraan lebih bersikap demokratis-liberal. Artinya, negara memang masih berperan besar dalam penyelenggaraan jaminan sosial, namun terjadi perpaduan antara peran negara dan swasta (dunia usaha dan LSM) baik dalam pembiayaan maupun pelaksanaan berbagai skim jaminan sosial dan pelayanan sosial. Persinggungan kapitalisme dan sosialisme inilah yang kemudian melahirkan berbagai model negara kesejahteraan, yaitu: Model Universal (Swedia, Norwegia, Denmark, Finlandia), Model Institusional (Jerman, Austria), Model Residual (AS, Inggris, Australia, Selandia Baru), dan Model Minimal (Yunani, Portugis, Chile, Brazil, Korea Selatan, Sri Lanka, Philipina). (Suharto, 2001)

Pemahaman umum mengenai negara kesejahteraan menimbulkan sejumlah persoalan penting. **Pertama**, tidak semua prinsip kesejahteraan itu timbul dari pihak negara, juga tidak semua warga negara mendapatkan keuntungan yang setara. Pasar, sektor sukarela dan keluarga, terutama pekerjaan para wanita yang tidak diupah, juga memberikan kesejahteraan. **Kedua**, ada beberapa pandangan dan penjelasan politik mengenai peran kesejahteraan dalam masyarakat. **Ketiga**, sejak tahun 1980-an pembenahan kesejahteraan paska perang menghadapi tantangan berat.

Menurut Williams (2000), sejak tahun 1980-an sejumlah perkembangan telah menimbulkan keraguan mengenai ketepatan istilah "negara kesejahteraan". **Pertama**, sejumlah perubahan sosial di negara-negara industri Barat telah menimbulkan berbagai tantangan terhadap masa depan negara-negara kesejahteraan paska perang: resesi ekonomi, pengangguran yang makin meningkat, populasi yang mengalami penuaan, struktur keluarga yang berubah, kemiskinan yang makin meningkat dan ketidaksetaraan dalam kelas, gender dan ras, dan fragmentasi dukungan kelas kepada kebijakan-kebijakan kesejahteraan universal. **Kedua**, banyak negara di Eropa yang memberikan tekanan yang lebih besar pada usaha mengembangkan kesejahteraan bauran (*welfare mix*) antara negara, swasta, sukarela (*voluntary*), dan sektor informal. Kebanyakan negara tersebut telah mulai melaksanakan dan mengadakan seleksi yang lebih ketat. **Ketiga**, pembentukan Uni Eropa tahun 1993 menimbulkan perdebatan mengenai sejauhmana sebuah negara supranasional bisa menetapkan kebijakan sosial yang terpadu.

SISTEM JAMINAN SOSIAL DI INDONESIA

Peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI) Indonesia yang dikeluarkan oleh UNDP pada bulan Juli 2004 hanya berada pada peringkat 111 dari 175 negara. HDI dapat digunakan sebagai ukuran bahwa Indonesia belum memiliki sistem jaminan sosial yang baik. Kesan ini muncul karena pembangunan di Indonesia masih belum mampu merespon masalah sosial secara mendasar dan tuntas. HDI yang diukur melalui tiga variabel utama yaitu usia harapan hidup, tingkat melek huruf/pendidikan, dan standar kehidupan yang layak. Walaupun sebenarnya Indonesia telah melaksanakan sistem jaminan sosial bagi warga negaranya, tetapi sistem jaminan sosial yang ada di Indonesia belum sesuai dengan standar yang berlaku secara universal. Pengembangan sistem jaminan sosial di Indonesia masih sangat lemah, sporadis dan belum terintegrasi dengan agenda pembangunan nasional, khususnya bidang kesejahteraan sosial. Berdasarkan studi Dixon (1999) yang mengevaluasi penerapan sistem jaminan sosial di 172 negara, menunjukkan Indonesia menduduki peringkat 151 (Republika, 2000). Rangking tersebut hanya satu peringkat di atas Bangladesh dan jauh

tertinggal dibandingkan dengan semua negara ASEAN umumnya. Filipina di urutan 89, Singapura di urutan ke 117, dan Malaysia pada urutan 124. Dalam hal asuransi sosial kesehatan, misalnya, Price Waterhouse Cooper (1999) melaporkan bahwa cakupan kepesertaan penduduk Indonesia juga merupakan yang terendah, yaitu sekitar 15 persen. Thailand telah mencapai 56 persen dan Taiwan mencapai 96 persen (Sulastomo, 2001).

Di Indonesia, pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 merupakan landasan ideologi yang kuat bahwa negara ini memiliki sistem jaminan sosial yang menganut *welfare state*. Hanya saja ada beberapa kendala dalam pelaksanaannya, antara lain disebabkan: belum adanya visi pemimpin bangsa yang jelas mengenai konsep *welfare state*, sistem perpajakan yang belum menunjang, hegemoni kaum globalist yang mengedepankan nilai *liberalism* dan *capitalism*, serta kondisi perekonomian yang *volatile* (mudah berubah), praktik *welfare state* di Indonesia mengejawantah dalam bentuk “pembangunan kesejahteraan sosial” yang mendekati konsep *welfare pluralism*. Dalam konteks ini, dapat dijelaskan bahwa selain tidak ada satu pun negara di dunia ini yang menganut *welfare society* (usaha kesejahteraan sosial sepenuhnya dilakukan oleh/atau diserahkan kepada masyarakat),

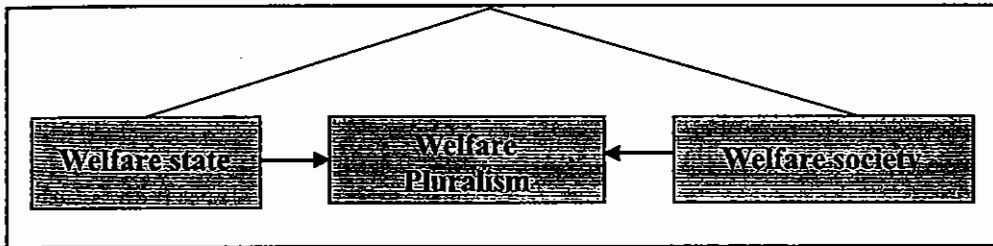
negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, dengan sendirinya juga tidak menganut atau sedang menjadi *welfare society*. Indonesia masih menganut sistem *welfare state* dengan varian baru, yakni *participatory* atau *contributory welfare state* yang merujuk pada konsep *welfare pluralism*. (Suharto, 2003). Jika digambarkan sistem jaminan sosial di Indonesia seperti

halnya pendulum yang lebih berat pada sistem *welfare pluralism* seperti pada gambar dibawah ini.

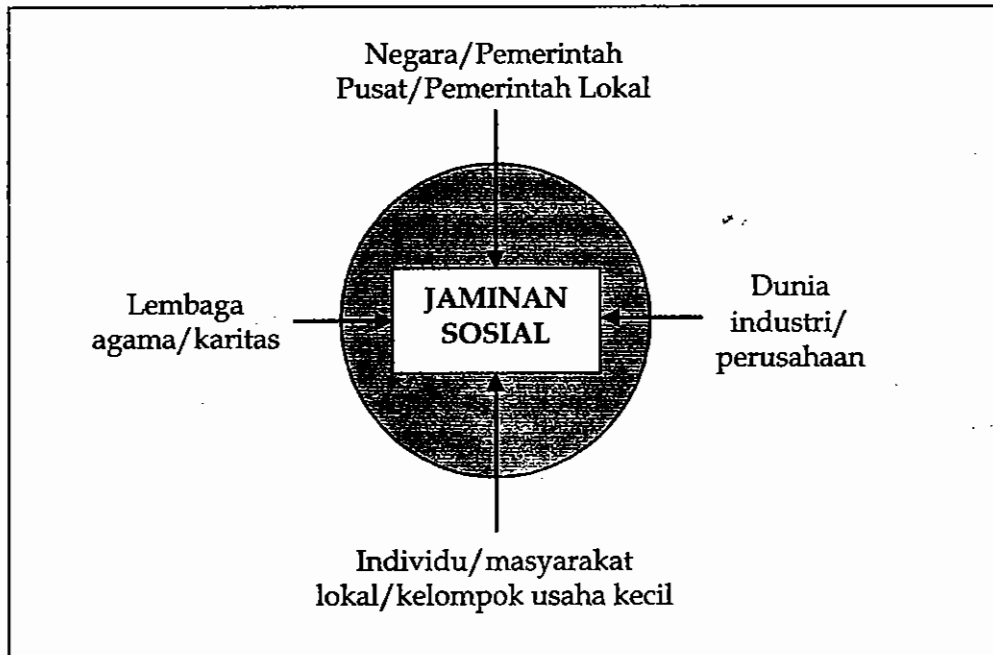
MODEL PENGELOLAAN JAMINAN SOSIAL

Berbagai model pengelolaan jaminan sosial yang telah dikembangkan di berbagai negara banyak yang mengacu pada model

Gambar 1. Pendulum *Welfare Pluralism* dalam Suharto (2003)



Gambar 2: Model Jaminan Sosial mengacu pada prinsip *Governance*



Bismarck (Jerman). Selain model ini telah diadopsi dan dikembangkan di berbagai negara (antara lain: Eropa, AS, Jepang, Korea, Taiwan), model ini terbukti mampu mencapai cakupan 100 persen penduduk di banyak negara (Sulastomo, 2001).

Jaminan sosial yang bisa dikembangkan di Indonesia adalah perpaduan prinsip-prinsip dalam sistem asuransi sosial dan bantuan sosial. Meskipun sistem pendanaan dilakukan berdasarkan *sharing across population* pemerintah tetap terlibat baik dalam pengaturan, pengawasan maupun pendanaannya. Model jaminan sosial yang mungkin dikembangkan di Indonesia bisa disederhanakan seperti ditunjukkan Gambar 2 yang melibatkan berbagai pihak, mulai dari negara, dunia industri, lembaga keagamaan dan masyarakat lokal.

Skema diatas sejalan dengan semangat *governance* yang saat ini sedang gencar-gencarnya dikampanyekan dalam semua bidang. *Governance* sendiri mengandung pengertian proses kolektif dalam pembuatan aturan, monitoring, dan implementasi yang dilakukan oleh banyak aktor sosial dan institusi. (Goldblatt, 1998). Model pengelolaan jaminan sosial di Indonesia secara ideal haruslah melibatkan banyak aktor dan *stakeholders*, mulai dari pemerintah, masyarakat sipil, swasta, dan institusi

agama. Hanya saja peran terbesar dari model pengelolaan jaminan sosial tersebut tetap berada di tangan pemerintah, sebab pemenuhan jaminan sosial yang telah dimandatkan oleh rakyat menjadi tanggung jawab negara untuk mewujudkannya. Pelibatan banyak aktor dan *stakeholders* dalam konteks pengelolaan jaminan sosial terkait dengan partisipasi dalam merumuskan model yang paling tepat yang seharusnya dilakukan pemerintah. Tidak tertutup kemungkinan peran serta aktif dari swasta dan masyarakat untuk turut andil mengelola jaminan sosial, hanya saja pemerintah tetap mendapatkan porsi yang paling besar.

SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL (SJSN)

Selama beberapa dekade terakhir di Indonesia telah ada beberapa program jaminan sosial dalam bentuk asuransi sosial, namun baru mencakup sebagian kecil pekerja di sektor formal. Dari 95 juta angkatan kerja, baru 24,6 juta jiwa memperoleh jaminan sosial, atau baru 12% dari jumlah penduduk. Sementara di Thailand dan Malaysia masing-masing mencapai 50% dan 40% dari total penduduk. (Suharto, 2003). SJSN disusun berdasarkan pada asas gotong royong melalui pengumpulan iuran dan dikelola melalui mekanisme asuransi sosial. Pelaksanaannya diatur oleh suatu

Undang-Undang dan diterapkan secara bertahap sesuai dengan perkembangan dan kemampuan ekonomi Nasional serta kemudahan rekrutmen dan pengumpulan iuran secara rutin. Besarnya iuran ditetapkan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan. Cakupan kepesertaan dilakukan secara bertahap dimulai dari kelompok masyarakat yang mampu membayar iuran dan secara bertahap diupayakan menjangkau sampai pada kelompok masyarakat yang rentan dan tidak mampu, dimana iuran sebagian atau sepenuhnya dibayarkan oleh pemerintah. Jaminan Sosial Nasional tersebut diwujudkan melalui mekanisme asuransi sosial maka manfaat yang akan diperoleh peserta tergantung pada besarnya iuran. Manfaat yang diberikan harus cukup berarti sehingga mendorong kepesertaan yang lebih besar dari waktu ke waktu. (Achir, 2002).

Jaminan Sosial Nasional tersebut perlu diatur agar bersifat wajib untuk seluruh tenaga kerja, baik di sektor formal maupun informal, baik yang berpendapatan besar maupun kecil sehingga dapat terwujud asas kegotong-royongan dan redistribusi pendapatan dari yang kaya ke yang miskin. Cakupan kepesertaan dilakukan secara bertahap dimulai dari kelompok masyarakat yang mampu membayar iuran dan secara bertahap diupayakan menjangkau sampai

kelompok masyarakat yang rentan dan tidak mampu, dimana iuran sebagian atau sepenuhnya dibayarkan oleh pemerintah. Ada unsur wajib bagi semua pekerja tersebut, maka diperlukan adanya Undang-Undang untuk mengaturnya. Namun, secara sukarela pekerja dapat mengikuti program lain dengan kontribusi yang lebih besar dan memperoleh manfaat yang lebih banyak pula (asuransi komersial).

Undang-Undang tentang SJSN yang sangat alot dalam pembahasannya akhirnya disetujui oleh DPR. UU tentang SJSN, selain berfungsi sebagai payung bagi sistem jaminan sosial yang ada selama ini, juga secara bertahap diarahkan untuk memperluas cakupan kepesertaan dan meningkatkan jenis jaminan sosial. SJSN mencakup 5 program, yang terbagi dalam program jangka pendek, yaitu: Jaminan Kesehatan dan Jaminan Kecelakaan Kerja dan jangka panjang, yaitu: Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, dan Jaminan Kematian, untuk pekerja sektor formal dan informal. Karakter utama dari mekanisme SJSN adalah asuransi sosial.

Tidak ada produk hukum yang sempurna dan memuaskan semua pihak, demikian juga dengan UU tentang SJSN. Kelemahan yang masih melekat pada SJSN adalah masih mengandung *adult bias*, yakni jenis-

jenis perlindungan yang diberikan umumnya masih difokuskan untuk melindungi kesejahteraan orang dewasa dan belum secara langsung menyentuh kesejahteraan anak. Kelemahan lainnya adalah bahwa meskipun SJSN mencakup skema jaminan sosial bagi pekerja informal, skema tersebut belum secara jelas melindungi kelompok masyarakat yang kurang mampu. Keadaan ini terutama terkait dengan beberapa kendala seperti diutarakan oleh Suharto (2003), yang antara lain disebabkan oleh:

- a. Masih kurang efektifnya organisasi-organisasi sosial “akar rumput” sehingga belum bisa menjadi kelompok penekan terhadap penguasa dan pengusaha untuk bertindak.
- b. Biaya untuk mendanai asuransi sosial sangat tinggi; selain karena banyaknya kelompok sasaran juga karena mereka seringkali memiliki pendapatan yang relatif kecil, tidak menentu dan bahkan tidak memiliki pendapatan sama sekali.
- c. Sangat beragamnya karakteristik sosial-ekonomi-budaya kelompok ini mempersulit pengumpulan kontribusi maupun penentuan jenis-jenis jaminan sosial.

Untuk mengatasi kelemahan, hambatan, dan rintangan dalam pelaksanaan sistem jaminan sosial di

Indonesia perlu kiranya dalam pengelolaan Jaminan Sosial Nasional menganut prinsip Wali Amanah, yang mewakili *stakeholders* dalam hal ini peserta/ pekerja, pembekerja, dan pemerintah pengumpulan dan pengelola iuran perlu ditunjang oleh keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas dan efisiensi. Penyelenggaraan dilakukan non-profit. Pengertian non-profit bukanlah berarti tidak perlu mengembangkan atau menginvestasikan dalam rangka meningkatkan akumulasi dana yang ada, tetapi hasil yang diperoleh nantinya akan dikembalikan atau dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta (merupakan *going concern* asuransi sosial). Untuk dapat menjamin efektifitas dan efisiensi penyelenggaraannya, diperlukan adanya dukungan Sistem Informasi Manajemen serta kemampuan sumber daya manusia yang handal. Dalam pengelolaannya, perlu menerapkan *good corporate governance* (*transparency, objectivity, accountability, dan responsibility*).

PENUTUP

Jaminan sosial sebagai hak dasar warga negara menuju terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia secara nyata menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhi hak tersebut yang telah diatur dalam konstitusi negara, bahwa

negara wajib mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat. Selama ini sistem jaminan sosial yang telah berjalan hanya dinikmati oleh kelompok tertentu (PNS dan militer) sehingga banyak masyarakat yang tidak tergolong dalam kelompok tersebut (pekerja informal) tidak mendapatkan akses. Padahal, justru merekalah yang sangat rentan terkena risiko karena faktor kemiskinan dan kurangnya akses untuk mendapatkan jaminan sosial. Pemerintah selama ini lebih banyak menyerahkan pengelolaan jaminan sosial melalui sistem jaminan sosial tradisional (*traditional social security*) karena adanya anggapan dari pemerintah bahwa sistem tersebut mampu menopang kehidupan masyarakat.

Sistem jaminan sosial di Indonesia selama ini banyak dinilai gagal, hal ini ditenggarai oleh dua sebab utama: masih rendahnya kesadaran penguasa untuk melaksanakan secara serius dan adanya kekuatan pasar sebagai bagian ekonomi kapitalis yang lebih menekankan pada pertumbuhan ekonomi. Sistem jaminan sosial yang dianut oleh Indonesia sebenarnya merupakan gambaran dari sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*). Praktik *welfare state* di Indonesia termanifestasi dalam bentuk “pembangunan kesejahteraan sosial” yang mendekati konsep *welfare pluralism*, sebab hingga saat ini tidak

ada satupun negara yang menganut sistem *welfare society* secara murni. Indonesia masih menganut sistem *welfare state* dengan varian baru, yakni *participatory* atau *contributory welfare state* yang merujuk pada konsep *welfare pluralism*.

Sistem jaminan sosial di Indonesia semakin dirasakan penting untuk mendapatkan payung hukum, sehingga munculah UU SJSN yang semakin meneguhkan peran negara sebagai penyelenggaraan jaminan sosial sangatlah besar. UU inipun tidak luput dari kelemahan, yaitu masih mengandung *adult bias*, dimana jenis perlindungan yang diberikan umumnya masih difokuskan untuk melindungi kesejahteraan orang dewasa dan belum secara langsung menyentuh kesejahteraan anak. Kelemahan lainnya adalah bahwa meskipun SJSN mencakup skema jaminan sosial bagi pekerja informal, skema tersebut belum secara jelas melindungi kelompok masyarakat yang kurang mampu.

Berpijak dari realitas pelaksanaan sistem jaminan sosial di Indonesia saat ini, maka ada beberapa rekomendasi kebijakan dapat diusulkan guna perbaikan dalam pelaksanaannya, yaitu:

1. Pemerintah harus memiliki komitmen yang kuat untuk melaksanakan amanat dalam UU SJSN yang mencakup 5 program,

yang terbagi dalam program jangka pendek (Jaminan Kesehatan dan Jaminan Kecelakaan Kerja) dan jangka panjang (Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, dan Jaminan Kematian), untuk pekerja sektor formal dan informal. Hal ini penting sebab kegagalan sistem jaminan sosial selama ini salah satunya disebabkan rendahnya komitmen pemerintah.

2. Untuk mengatasi kelemahan, hambatan, dan rintangan dalam pelaksanaan sistem jaminan sosial di Indonesia perlu kiranya dalam pengelolaan Jaminan Sosial Nasional menganut prinsip Wali Amanah, yang mewakili *stakeholders* dalam hal ini peserta/pekerja, pembekerja, dan pemerintah pengumpulan dan pengelola iuran perlu ditunjang oleh keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas dan efisiensi. Pelibatan berbagai aktor dan *stakeholders* ini sangat penting sebagai bentuk penerapan prinsip-prinsip *governance*, sehingga model yang dilaksanakan Indonesia sesuai dengan karakteristik masyarakatnya. Meskipun sistem pendanaan dilakukan berdasarkan *sharing across population* pemerintah tetap terlibat baik dalam pengaturan, pengawasan maupun pendanaannya.
3. Badan penyelenggara jaminan sosial harus berorientasi untuk

tidak mencari keuntungan. Dengan demikian jaminan sosial seharusnya tidak dikelola oleh Perseroan Terbatas yang berorientasi mencari keuntungan, melainkan oleh Badan Wali Amanah yang bertanggungjawab langsung kepada presiden dan melibatkan berbagai aktor dan *stakeholders*. Tokoh-tokoh terpercaya dari lembaga pemerintah pusat (Depsos) dan pemerintah lokal (Dinas Sosial), misalnya, dapat bekerjasama dengan Ornop (organisasi non-pemerintah/LSM) dan organisasi-organisasi serikat pekerja untuk terlibat dalam Badan Wali Amanah. Pemberdayaan, pelatihan dan pengintegrasian di antara lembaga-lembaga ini perlu dilakukan sebelumnya untuk mencari *platform* dan strategi-strategi yang paling tepat.

4. Pemerintah perlu memperkuat sistem "jaminan sosial sebagai infrastruktur modal sosial (*social capital*) bagi masyarakat menuju kehidupan yang stabil. Sejalan dengan menguatnya semangat *civil society*, menjamurnya organisasi-organisasi sosial merupakan wahana bagi penguatan modal sosial. Desentralisasi dan otonomi daerah perlu diikuti dengan penguatan integritas dan potensi lokal dalam mengelola sumber-

sumber pendanaan bagi jaminan sosial (misalnya, zakat mal) melalui program-program pengembangan masyarakat dan partisipasi sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Achir, Yaumil Ch. Agoes 2002. "Jaminan Sosial Nasional Indonesia". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional *Menggalang Masyarakat Indonesia Baru yang Berkemanusiaan*. Diselenggarakan oleh Ikatan Sosiologi Indonesia, tanggal 28 Agustus di Bogor.
- Cheyene, Christine, Mike O'Brien dan Michael Belgrave (1998). *Social Policy in Aotearoa New Zealand: A Critical Introduction*. Auckland: Oxford University Press.
- Flamma. 2004. *Tragedi Jaminan Sosial dalam Tiga Orde*. Yogyakarta: Flamma Edisi 21 Vol.10, IRE
- Giddens, Anthony. 2002. *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*. Jakarta: Penerbit Pustaka Gramedia Utama
- _____. 2003. *Beyond Left And Right: Tarian Ideologis Alternatif di Atas Pusara Sosialisme dan Kapitalisme*. Yogyakarta: Penerbit Ircisod
- Goldblat, David. 1998. "Politic and Governance in The Asia-Pasific: Historical an Thematic Overview", dalam Richard Maidment, et.al(ed). *Governance in The Asia Pasific*. London: Routledge dan The Open University.
- Hermawanti, Meti. 2004. *Beda Sistim Ekonomi-Politik, Beda Sistim Jaminan Sosial Komparasi di Beberapa Negara*. Yogyakarta: Flamma Edisi 21 Vol.10, IRE
- MHLW (Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan) (1999). *Annual Report on Health and Welfare*. Tokyo: MHLW.
- Mudiyono. 2004. "Jaminan Sosial di Indonesia: Pendekatan dan Tantangan", dalam Purwosantoso, et.al(ed). *Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Fisipol UGM
- Republika* (2000), "Menggugat Sistim Jaminan Sosial Kita", edisi 11 Mei
- Spicker, Paul (1995). *Social Policy: Themes and Approaches*. London: Prentice-Hall
- Suharto, Edi. 2001. *Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan* dalam <http://www.Policy.hu\suharto>
- _____. 2003. *Konsepsi dan Strategi Jaminan Sosial* dalam <http://www.Policy.hu\suharto>

Sulastomo (2002) "Mencari Model Sistem Pembiayaan Kesehatan" dalam *Kompas*, edisi 7 November

William, Fiona. 2000. "Welfare State" dalam Adam Kuper dan Jessica Kuper (2002). *Ensiklopedia Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa