

# JAMINAN SOSIAL DALAM TRANSISI

Faturochman\*

## Abstract

*As a poor reliever, social security has been effective in nature but economically inefficient. In developed countries, however, it has tended to be more efficient in the recent years. While the formal social security provided by the state is very limited, the informal social security in Indonesia has been cut back as indicated by the intervention of the authorities, commodification and monetization. The changing of the social security in developed countries as well as in Indonesia has really annotated the vulnerable people.*

## Pendahuluan

Deprivasi dan kemiskinan tidak selamanya absolut, ada yang relatif. Menjadi orang miskin di negara miskin bisa dirasakan lebih enak dibandingkan dengan menjadi orang miskin di negara kaya. Mengapa? Sedikitnya ada dua penjelasan tentang ini. Pertama, deprivasi relatif tidak hanya perbandingan antara orang miskin dengan orang miskin, tetapi juga orang miskin dengan orang kaya. Di negara kaya, orang miskin menjadi minoritas. Menjadi minoritas dalam arti miskin akan terasa lebih tidak enak. Kedua, di negara kaya dan maju orang miskin menjadi tanggungan negara. Mekanisme hubungan negara/ pemerintah dengan rakyat sangat berbeda dengan mekanisme sesama anggota komunitas. Di negara miskin sesama orang miskin akan saling memberi bantuan. Bantuan yang paling berharga bagi

orang miskin ternyata bukan materi, tetapi empati dan kebersamaan.

Catatan di atas tentu hanya berlaku untuk melihat keadaan sekarang dengan sudut pandang yang terbatas. Dalam sejarahnya, negara-negara maju yang menganut sistem *welfare state* juga mengalami masa sulit, banyak penduduknya tergolong miskin. Pada waktu itu ada kelompok kaya di samping negara memiliki kekayaan yang tidak sedikit. Dalam rangka pemerataan kesejahteraan maka dibuatlah mekanisme jaminan sosial bagi kelompok penduduk yang tergolong *vulnerable* (rentan). Pada umumnya mereka adalah kelompok miskin yang terdiri dari para usia lanjut, orang cacat, penganggur, pensiunan, dan sejenisnya.

Artikel ini merupakan *review* singkat dari beberapa tulisan yang

---

\* Drs. Faturochman, M.A. adalah staf peneliti Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada, dan staf pengajar Fakultas Psikologi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

pernah diterbitkan. Hal yang paling menggugah hati penulis dari beberapa tulisan tersebut adalah nasib orang miskin yang tidak beranjak membaik. Barangkali beberapa kebijakan yang diterapkan oleh beberapa negara dalam konteks jaminan sosial tetap bertujuan mengangkat orang miskin dari kesengsaraan. Meskipun demikian, perubahan kebijakan, secara tidak sengaja rupanya, menempatkan orang miskin pada posisi yang lebih buruk dibandingkan dengan kondisi sebelumnya. Pada bagian awal dari tulisan ini ditunjukkan adanya perubahan pandangan dalam kebijakan jaminan sosial di negara-negara maju yang selama ini menjadi model penyelenggaraan jaminan sosial.

Berbeda dengan negara maju, negara berkembang seperti Indonesia memiliki sumber dana yang sangat terbatas untuk menyelenggarakan jaminan sosial. Meskipun demikian, jaminan sosial telah berakar dalam masyarakat sejak lama. Karenanya ada perbedaan, yang sebenarnya artifisial, pengertian jaminan sosial di negara maju dan negara berkembang. Dalam tulisan ini jaminan sosial disamakan pengertiannya dengan *social security*. Perbedaan pengertian tersebut pada umumnya berawal dari penyelenggaraannya. Pada satu pihak jaminan sosial diselenggarakan secara formal, pada pihak lain secara informal. Tulisan ini tidak memperdebatkan perbedaan yang ada karena keduanya memiliki pengertian yang sama yaitu segala upaya untuk mengatasi rasa tidak aman yang bersumber dari tidak tercukupinya kebutuhan dasar.

## Perubahan Orientasi

Secara filosofis negara kesejahteraan (*welfare state*) mendasarkan pada pandangan bahwa kesejahteraan adalah hak semua penduduk (Marshal, 1950). Hak ini dijamin oleh negara, namun ada kelompok yang berhak mendapatkannya dari negara, ada kelompok lain yang tidak lagi memiliki hak tersebut. Kelompok pertama adalah kelompok seperti disebutkan di atas, sedangkan kelompok yang tidak lagi berhak adalah kelompok yang sudah tergolong sejahtera. Kelompok kedua ini bahkan punya kewajiban untuk ikut menyejahterakan kelompok pertama. Salah satu mekanismenya adalah melalui pajak, terutama pajak progresif.

Kemampuan untuk memberi jaminan kesejahteraan pada kelompok riskan berkait erat sekali dengan kemampuan ekonomi suatu negara, terutama pertumbuhannya. Pada saat pertumbuhan ekonomi sulit dipacu, orientasi pada kesejahteraan masyarakat juga bergeser. Karenanya tidak mengherankan bila pada saat sekarang ini pertanyaan tentang "apa kewajiban masyarakat berkait dengan hak kesejahteraannya?" kembali diungkap. Bergaungnya pertanyaan ini melahirkan prasyarat-prasyarat yang lebih kompleks untuk memperoleh santunan. Pada dasarnya isu ini lahir sebagai upaya untuk menyeimbangkan antara hak dan tanggung jawab pada masyarakat.

Upaya untuk menyeimbangkan hak dan tanggung jawab ini lebih banyak di Amerika Serikat dibandingkan dengan

di negara-negara Eropa. Namun pada akhirnya ada tendensi untuk melihat persoalan ini dalam porsi yang sama di antara negara-negara di benua yang berbeda itu. Pada awalnya isu tersebut terbatas pada kalangan ahli dan pengambil kebijakan. Perkembangan selanjutnya tidak lepas dari kerja sama antarnegara yang tergabung dalam Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Organisasi ini antara lain menyarankan sistem kesejahteraan yang diterapkan tidak terlalu 'mudah hati' (Gilbert, 1992).

Ada latar belakang lain yang menjadi landasan munculnya pendapat ini. Dari sisi demografi terdapat perubahan yang cukup berarti akhir-akhir ini. Bertambahnya jumlah dan proporsi usia lanjut serta tingkat perceraian dan *single parent* berarti menambah beban finansial untuk bantuan sosial. Pada sisi lain pendapatan ganda dalam satu rumah tangga sebagai akibat meningkatnya partisipasi kerja berarti juga mendesak adanya perubahan untuk tunjangan anak.

Dari sisi ekonomi, beban yang makin berat untuk kesejahteraan sosial mengarahkan pada pandangan ideologi pasar. Bila implementasi dari tunjangan sosial merupakan cermin dari ideologi sosialis, ketika muncul masalah dengannya dapat dicari pemecahannya dari sisi yang lain yaitu ideologi kapitalis. Perubahan ini bisa drastis, namun bagi sebagian orang dinilai positif karena dampak negatif dari jaminan sosial semakin besar yaitu menjadikan orang tergantung pada pihak lain.

Untuk merealisasikan perubahan yang dimaksud tentu bukan hal yang mudah. Oleh karena itu, harus ada argumen kuat yang mendasari dan upaya nyata yang rasional. Cara yang ditempuh antara lain adalah dengan kembali pada orientasi produktivitas. Artinya, santunan diberikan kepada orang-orang yang secara prospektif dapat menjadi produktif. Apabila dalam jangka waktu tertentu orang tersebut tidak produktif, jaminannya akan surut. Tentu implementasinya tidak mudah. Pertama, untuk menjadi produktif diperlukan prasyarat tertentu seperti pendidikan dan latihan. Kedua, bila secara potensial seseorang sudah produktif, realisasinya tidak selalu mudah karena kesempatan kerja selalu ada batasnya. Orang yang tidak mendapat pekerjaan tentu tidak akan produktif.

Persoalan pertama tampaknya lebih mudah diatasi oleh negara-negara maju. Di Amerika Serikat (lihat Gilbert, 1992) pada tahun 1988 dikeluarkan peraturan baru. Wanita yang baru melahirkan diminta agar bekerja setelah anaknya berusia 3 tahun. Selama itu akan ada masa transisi baginya yaitu dia masih mendapat tunjangan kesehatan dan pemeliharaan anak. Untuk mendapatkan tunjangan, pihak ayah dari anak tersebut harus pula bertanggung jawab. Bila telah berjalan 3 tahun atau syaratnya tidak terpenuhi, dia akan kehilangan tunjangannya. Makin ketatnya persyaratan untuk mendapat bantuan sosial juga berlaku di Inggris, Perancis, Jerman, dan negara-negara Eropa Barat.

Tunjangan bagi pengangguran yang diarahkan pada upaya untuk kembali bekerja antara lain dilakukan dengan cara harus mengikuti latihan atau bekerja pada tempat-tempat yang ditawarkan seperti pekerja sosial. Bila menolak, mereka tidak akan mendapatkan tunjangan yang tersedia. Cara lain pemberian bersyarat ini ialah diberikan dalam bentuk *lum sum* untuk mendirikan usaha baru.

Orang cacat tidak lagi mudah mendapatkan bantuan. Ini kelihatan kurang adil, namun harus diingat bahwa mereka memang harus memenuhi kewajiban sesuai dengan kemampuannya dan pemerintah tetap akan membantu agar mereka dapat sejajar dengan orang normal. Di sini tersirat adanya pemberdayaan orang cacat sesuai dengan potensinya.

Hal serupa juga berlaku bagi para pensiunan. Usia pensiun cenderung dinaikkan agar mereka tetap produktif atau mereka diminta kerja paruh waktu setelah menginjak usia pensiun. Upaya ini tampaknya memiliki sisi positif karena dengan terlibat dalam kerja berarti lebih beruntung bila dilihat dari segi finansial, sosial, dan psikologis.

Upaya-upaya di atas pada dasarnya bertujuan agar anggota masyarakat yang pasif menjadi aktif secara ekonomi. Di samping itu, juga merupakan koreksi terhadap kelemahan kebijakan sebelumnya. Salah satu penelitian di Belanda (Engbersen dkk., 1993) menunjukkan bahwa tunjangan bagi penganggur menciptakan budaya pengangguran yang konotasinya cenderung negatif. Di samping itu, sejumlah 'penganggur' ternyata memiliki pendapatan yang besar karena di samping mendapat

tunjangan, mereka bekerja secara informal, ini berarti berpenghasilan ganda. Hal yang terakhir ini memang tidak secara langsung berkaitan dengan jaminan sosial, tetapi pada status kerja informal yang cenderung tidak diakui di negara-negara maju.

Seperti yang terjadi pada setiap perubahan, perubahan orientasi dan kebijakan tentang jaminan sosial dari *entitlement* ke insentif juga membawa beberapa dampak. Gilbert (1992) menyebutkan bahwa tujuan untuk meringankan beban finansial ini ternyata dibarengi dengan meningkatnya beban administratif. Seperti dikemukakan di atas bahwa sistem baru ini meminta syarat yang lebih banyak bagi penerima santunan dan melakukan kontrol yang ketat dalam implementasinya. Konsekuensinya, dibutuhkan biaya dan tenaga yang lebih besar untuk melakukan itu semua. Dalam jangka yang lama beban ini akan makin besar. Namun, masalah yang paling mendasar tampaknya berkaitan dengan moral. Sistem yang baru ini dapat diartikan memaksa kelompok lain untuk berbuat lebih banyak. Wanita yang hamil dan baru melahirkan, penyandang cacat, serta orang lanjut usia tidak selamanya dapat mandiri. Menyandang beban yang ada sudah terasa begitu berat, apalagi harus terlibat dan kadang-kadang bersaing dengan orang yang tidak punya beban. Sistem lama yang dianggap 'berlebihan' sebenarnya masih belum cukup (lihat Jenkins, 1993). Pekerja sektor informal hampir tidak terjangkau oleh sistem asuransi. Keuntungan dari sistem lama juga cenderung bias ke perkotaan karena fasilitas seperti kesehatan di pedesaan

jauh lebih jelek dibandingkan dengan di perkotaan. Kekurangan lain tentunya masih banyak.

### Jaminan Sosial Formal di Indonesia

Di negara berkembang seperti Indonesia, jaminan sosial yang diberikan oleh negara atau institusi tertentu sangat terbatas jumlahnya. Pada sisi lain, sudah dikenal berbagai bentuk jaminan sosial dalam lingkungan masyarakat atau komunitas tertentu. Karena itu, muncul terminologi yang membedakan pola jaminan sosial tersebut seperti formal dan informal atau *state* dan *kinship* (Benda-Beckinan dkk., 1988).

Ada beberapa bentuk jaminan sosial formal (Jenkins 1993). Di antaranya adalah: (1) asuransi sosial yang ditujukan bagi usia lanjut, orang cacat, orang sakit, ibu yang hamil atau melahirkan; (2) providen, yaitu berupa dana yang diberikan berdasarkan sumbangan akumulatif 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 di bawah kebutuhan pokok; (6) asuransi kesehatan; dan (7) *family allowance* diberikan bila pekerja memiliki anak yang dalam sistem pengupahan harus dipertimbangkan sebagai beban pekerja untuk dikompensasi.

Bentuk-bentuk jaminan sosial formal yang ada di Indonesia terkait dengan pekerjaan formal. Karena sebagian besar tenaga kerja Indonesia terserap di sektor informal (Evers &

Mehmet, 1994; Sigit, 1989), sebagian besar pekerja dan penduduk Indonesia tidak mendapat jaminan sosial formal. Mereka yang mendapat jaminan sosial adalah pegawai negeri dan BUMN, ABRI, dan sebagian pekerja di perusahaan swasta. Sebagian pekerja swasta lain, seperti buruh pabrik, belum mendapatkan jaminan sosial, bahkan upah minimum pun belum dapat mereka terima. Melihat kenyataan ini maka dapat pula disimpulkan bahwa mereka yang mendapat jaminan sosial adalah kelompok yang status sosial ekonominya tinggi.

Dilihat dari sejarahnya (Ingleson, 1993), jaminan sosial formal di Indonesia sebenarnya didominasi oleh *community-based organizations*. Di sini jaminan didapatkan dari perputaran bantuan sesama anggota suatu komunitas. Karenanya lebih tepat disebut sebagai *mutual benefit* daripada asuransi atau sejenisnya. Pada perkembangan selanjutnya beberapa organisasi pekerja tidak hanya secara saling bantu satu dengan lainnya, tetapi juga menuntut pihak perusahaan untuk memperhatikan kesejahteraan sosial mereka. Gejala seperti ini sudah tampak pada tahun 1908 ketika untuk pertama kalinya berdiri serikat pekerja kereta api. Munculnya serikat pekerja pada waktu itu bersama-sama dengan tumbuhnya kelompok-kelompok politik yang memperjuangkan kemerdekaan. Oleh karena itu, agak sulit dibedakan antara tuntutan kesejahteraan sosial oleh berbagai persatuan pekerja seperti pekerja kereta api (VSTP) dan Persatuan Guru Hindia Belanda (PGHB) terhadap pemerintah Hindia Belanda dengan perjuangan

kemerdekaan pada umumnya. Asosiasi antara perjuangan untuk kesejahteraan sosial dengan kebebasan politik tampaknya masih terus dianggap cukup serius hingga saat ini. Di samping itu, bukti sejarah ini menunjukkan bahwa ide untuk menyelenggarakan jaminan sosial tidak berasal dari penguasa.

Salah satu yang menarik dari upaya perbaikan kesejahteraan tersebut adalah munculnya asuransi Bumiputera 1912. Pada awalnya PGHB mengumpulkan dana dari para guru untuk dipinjamkan pada yang membutuhkan. Dengan kata lain, bentuknya adalah simpan pinjam. Dari simpanan wajib dan keuntungan atas kredit yang disalurkan, dana yang dapat dikumpulkan makin hari makin besar sehingga peminjam pun tidak terbatas pada guru atau anggota, tetapi juga pegawai Hindia Belanda lainnya. Sukses usaha ini kemudian juga menyebar ke berbagai kota di Jawa dan luar Jawa. Manajemennya juga independen dari pengaruh luar organisasi karena persatuan guru ini menentukan kebijakan organisasi. Setelah menjadi besar dan Indonesia merdeka, usaha ini menjadi perusahaan asuransi seperti sekarang ini, pengelolaannya dilakukan secara profesional.

Setelah Indonesia merdeka, secara konstitusional masyarakat dijamin kesejahteraannya. Sila Keadilan Sosial, Pasal 27 ayat 2, serta Pasal 34 UUD 1945 secara tegas menyebutkan adanya jaminan sosial. Bagi seluruh penduduk Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 menyebutkan bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Untuk

penduduk yang secara ekonomis rentan, Pasal 34 menyebutkan "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara."

Sejauh ini penyelenggaraan jaminan sosial masih sangat terbatas. Meskipun demikian, ada upaya-upaya yang bertujuan untuk merealisasikan konstitusi tersebut. Sejumlah upaya yang dikelola atau diatur oleh pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua. Kelompok pertama adalah jaminan sosial yang terkait dengan kerja dan kelompok kedua merupakan *income generating programme*.

Jaminan sosial yang terkait dengan pekerjaan dan telah berjalan dalam waktu yang lama terbatas pada pegawai negeri dan BUMN serta ABRI. Jaminan yang dimaksud meliputi berbagai tunjangan (seperti fungsional dan struktural), asuransi kesehatan dan pensiun. Beberapa tahun terakhir, dan akan terjadi juga di masa mendatang, terjadi perubahan pola dalam jaminan sosial untuk kelompok ini (Benda-Beckmann & Benda-Beckmann, 1995). Bila dicermati, jaminan yang diterima pegawai negeri bukan lagi dari negara, tetapi menjadi beban pegawai itu sendiri (Esmara & Tjiptoherianto, 1986). Contohnya, pegawai negeri setiap bulan membayar 10 persen dari gajinya untuk jaminan sosial mereka. Separo dari potongan itu adalah sebagai dana pensiun dan separo lagi untuk providen serta asuransi kesehatan.

Untuk sektor swasta, jaminan sosial masih terbatas pada pekerja resmi (*registered*) yang bekerja dan dibayar secara reguler. Peraturan yang baru, Undang-Undang Jaminan Sosial 1992,

mengharuskan adanya jaminan sosial bagi hampir semua pekerja. Sayangnya, masih ada indikasi yang kuat bahwa jaminan yang dimaksud berkisar pada asuransi ganti rugi akibat kecelakaan atau sakit yang berkaitan dengan tugas. Jaminan yang minimal seperti ini pun masih sering tidak diberikan oleh atasan, pemberi kerja, atau perusahaan.

Ada beberapa upaya pemerintah yang dapat digolongkan sebagai jaminan sosial dengan prinsip peningkatan pendapatan. Program yang belakangan ini banyak disorot adalah Inpres Desa Terpadu yang dikelola Bappenas dan Takesra yang dikoordinasi oleh Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN. Sebelum kedua program tersebut dicanangkan, sebenarnya sudah banyak program sejenis dalam skala yang lebih kecil. Pada tahun delapan puluhan Departemen Sosial menyalurkan dana sekitar 300 ribu rupiah per paket sebagai modal usaha bagi para penyandang cacat, janda, anak yatim/piatu, dan usia lanjut. Sayangnya, program ini tidak begitu jelas hasilnya. Meskipun demikian, dapat diperkirakan bahwa hasil evaluasi terhadap program ini tidak akan memuaskan. Upaya-upaya peningkatan pendapatan petani yang dikoordinasi Koperasi Unit Desa barangkali bisa juga dikategorikan sebagai jaminan sosial. Bentuk bantuannya antara lain adalah subsidi pupuk, bibit, bantuan teknologi dan pengetahuan, serta pemasaran hasil.

Bila dicermati, akan ditemukan begitu banyak program serupa. Hampir setiap departemen memiliki program yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan dapat

dikategorikan sebagai upaya memberi jaminan sosial. Namun, hasil dari upaya-upaya tersebut selalu dipertanyakan. Banyak sumber dari ketidakefektifan program-program tersebut, seperti ketidakmerataan akses bagi yang memerlukan, administrasi yang korup, saling tumpang tindih antara satu program dengan lainnya, koordinasi yang buruk, dan lainnya. Yang pasti, sebagian besar program dari pemerintah lebih terfokus pada masalah-masalah institusi daripada kelompok sasaran (Benda-Beckmann dkk., 1988). Anehnya, kesadaran untuk membantu orang lemah terus terjebak dalam pola serupa itu. Pengelolaan zakat dan sedekah melalui Bazis adalah contoh yang lain. Gerakan Nasional Orang Tua Asuh yang dikelola orang-orang yang dekat dengan pejabat tinggi tampaknya tidak akan berbeda dengan pola yang sudah ada. Muara dari upaya-upaya tersebut condong kepada kepentingan politik atau kekuasaan. Dilihat dari sejarahnya, jaminan sosial memang tidak pernah lepas dari masalah kekuasaan. Masalahnya, dalam kekuasaan selalu ada dominasi dan subordinasi. Sisi negatif dari masalah ini dapat mengarah pada fenomena lain (lihat Benda-Beckmann & Benda-Beckmann, 1994; 1995) yaitu munculnya kelompok dominan sebagai sumber *insecurity*.

#### Jaminan Sosial Informal di Indonesia

Di seluruh Indonesia selalu ditemukan struktur informal yang membantu penduduk di saat-saat mereka membutuhkan (Ingleson, 1993). Pada tingkat lokal, kelompok masyarakat tertentu selalu memiliki

mekanisme jaminan sosial, baik yang berkaitan dengan siklus hidup (melahirkan, sakit, tua/pikun, dan meninggal), kebutuhan pokok (makan, pakaian, dan rumah), pekerjaan (bercocok tanam), bencana (banjir, gempa, kebakaran), upacara, maupun lainnya. Pada awalnya, pada tingkat lokal mekanisme tersebut berakar dari adat, namun pada akhirnya pengaruh agama dan pemerintah tidak bisa dihindarkan (Benda-Beckmann & Benda-Beckmann, 1995).

Dalam komunitas ketika peran adat setempat masih kuat, lembaga yang berperan besar mengelola jaminan sosial adalah keluarga. Pada keluarga inti, jaminan sosial bisa mengalir dari orang tua ke anak atau sebaliknya. Pemenuhan kebutuhan sehari-hari oleh orang tua kepada anaknya tidak selamanya dapat dikatakan sebagai jaminan sosial, terutama ketika anak masih belum dewasa. Batas untuk dapat dikatakan sebagai jaminan sosial dalam hubungan orang tua-anak memang tidak mudah dijelaskan. Status 'seharusnya mandiri' barangkali dapat menjadi kriteria untuk ineneinpatkan jaminan sosial dalam konteks keluarga batih. Artinya, ketika seorang anak sudah menikah atau bekerja, tetapi secara ekonominya belum mandiri maka bantuan dari pihak orang tua dapat disebut jaminan sosial. Alur bantuan dari anak ke orang tua mungkin bisa sebaliknya, yaitu pada setiap upaya memberi bantuan kepada orang tua ketika anak sudah mandiri secara sosial dan ekonomi.

Bentuk-bentuk jaminan sosial informal sangat beragam. Menurut Benda-Beckmann dan Benda-Beckmann (1995), berdasar penelitian-

nya di pedesaan Maluku, ada empat bentuk jaminan sosial. Pertama adalah pemeliharaan anak, orang tua, anggota keluarga yang sakit dan cacat. Beban ini pada dasarnya menjadi tanggung jawab anggota keluarga yang tinggal serumah. Kenyataannya beban tersebut sering tidak dapat dipenuhi sehingga perlu bantuan dari pihak lain. Di pedesaan bantuan terdekat datang dari tetangga. Ada dua syarat untuk mendapatkan bantuan dari tetangga, yaitu bila masih tergolong famili atau memiliki hubungan yang baik.

Bentuk bantuan kedua adalah makanan. Secara umum bantuan dalam bentuk makanan pokok makin jarang terjadi. Ini berkaitan dengan tingkat kesejahteraan yang makin baik. Bentuk yang lebih luas dari bantuan ini biasanya berkaitan dengan sistem produksi (Tang, 1996). Di daerah pertanian kebutuhan akan makanan sangat tergantung dengan penguasaan dan kepemilikan tanah, akses terhadap tanah garapan, dan bantuan dalam siklus pertanian.

Ketiga adalah bantuan yang berkaitan dengan pendirian dan perbaikan rumah. Bagi keluarga yang mampu, peran bantuan ini sangat kecil, namun bantuan dalam bentuk tenaga biasanya mengalir bagi keluarga kurang mampu. Secara ekonomis bantuan seperti ini sangat besar nilainya karena upah kerja makin lama makin mahal. Di samping itu, tenaga kerja yang ahli seperti tukang kayu sangat sulit didapatkan secara cuma-cuma.

Bentuk bantuan keempat adalah uang. Monetisasi tampaknya tidak dapat dihindarkan dalam kehidupan sosial. Pada satu sisi bantuan dalam



bentuk uang memang merupakan cara yang paling praktis dan fungsional. Apalagi berbagai kebutuhan menuntut untuk dibayar dalam bentuk uang seperti biaya pendidikan dan kesehatan. Dengan kata lain, telah terjadi komoditisasi berbagai kebutuhan. Konsekuensinya, jaminan sosial sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan bagi yang kurang mampu lebih mudah diwujudkan dalam bentuk uang.

Bantuan dalam bentuk uang telah lama merambah ke berbagai bentuk upacara (Tang, 1996). Hadiah dan sumbangan kepada pihak penyelenggara upacara atau pesta di salah satu daerah di Sulawesi Selatan, misalnya, lebih diutamakan dalam bentuk uang. Salah satu hal yang menarik dari pola pemberian bantuan yang berbentuk uang ini adalah formalisasi dan perubahan ke bentuk pertukaran. Salah satu indikasinya adalah pencatatan nama dan jumlah uang dari penyumbang. Hal ini diunaksudkan untuk menentukan jumlah sumbangan dari penerima terdahulu kepada penyumbang bila yang terakhir ini menyelenggarakan upacara atau pesta. Perubahan seperti ini jelas menunjukkan adanya pergeseran pola dari distribusi (suka rela) ke resiprokal (dibalas di saat lain) lalu ke pertukaran yang sebanding dengan menggunakan prinsip *equity* (Faturachman, 1996a).

Peran agama dalam kaitannya dengan jaminan sosial tidak banyak berpengaruh terhadap formalisasi pemberian bantuan. Ketentuan agama untuk menyantuni penduduk yang secara ekonomis rentan berinteraksi dengan nilai-nilai lokal (lihat Benda-Beckmann & Benda-Beckmann,

1995; Tang, 1996). Interaksi tersebut pada satu sisi memperbanyak bentuk bantuan yang semula menurut adat setempat jumlahnya lebih sedikit, pada sisi yang lain ketentuan tersebut disesuaikan dengan pola yang sudah berjalan. Misalnya, menurut ajaran Islam ada delapan golongan yang berhak mendapat zakat: fakir, miskin, mualaf, budak/tawanan, orang yang berhutang, sabilillah, dan musafir. Pada masyarakat Bugis di Madello, dan mungkin ditemukan di berbagai tempat lain, zakat diberikan kepada amil (pengurus zakat), guru mengaji, dan dukun bayi. Perubahan seperti ini tidak dapat secara singkat dikatakan sebagai pelanggaran ketentuan agama sebelum betul-betul memahami rasionalitas penduduk setempat.

Formalisasi pemberian bantuan tampaknya lebih banyak terkait dengan campur tangan pemerintah melalui sistem administrasi pada semua *level*. Pada masa lalu kenduri dapat dikatakan sebagai bentuk jaminan sosial. Orang yang diundang tidak terbatas pada wilayah administratif tertentu. Sekarang banyak ditemukan pelaksanaan kenduri untuk lingkungan administratif tertentu saja seperti rukun tetangga. Penyelenggaraan kerja bakti dan ronda malam hampir selalu terkait dengan wilayah administratif.

Tidak hanya campur tangan pemerintah yang menyebabkan terjadinya formalisasi dalam mekanisme jaminan sosial informal. Tampak ada kebutuhan untuk itu pada pihak-pihak yang terlibat. Masalahnya, siapa yang lebih berperan dalam proses ini? Ke mana arah perubahan yang sedang terjadi?

### Catatan Penutup

Perubahan pola jaminan sosial yang terjadi di negara maju maupun di negara berkembang seperti Indonesia menyebabkan terjadinya marginalisasi penduduk miskin. Jaminan sosial tidak hanya memiliki sisi ekonomi. Kebutuhan dasar memang lebih banyak bermakna ekonomis dan jaminan sosial merupakan upaya agar setiap orang dapat memenuhinya. Meskipun demikian, hakikat jaminan sosial bukan ekonomi, tetapi *care* (kepedulian).

Di negara-negara Barat kepedulian tersebut dapat disimbolisasikan dengan uang. Makin kaya seseorang, makin tinggi pajak yang harus dibayar. Pemerintah kemudian mendistribusikan kembali uang tersebut kepada orang miskin. Simbolisasi seperti ini mudah diterima karena pelayanan sosial telah sedemikian bagusnya. Struktur masyarakat yang tidak begitu hirarkhis dan cenderung individualis adalah faktor lain yang berperan mengarahkan proses tersebut. Namun, itu semua tidak cukup. Perubahan dasar pemikiran dalam penyelenggaraan jaminan sosial dari *entitlement* ke insentif memiliki dua sisi yang cenderung berlawanan. Pada satu sisi ada upaya pemberdayaan dan pemandirian, pada sisi yang lain kelompok lemah diarahkan untuk berkompetisi dengan kelompok yang lebih kuat. Orang lanjut usia, wanita hamil, dan orang cacat tentu akan sulit untuk bisa produktif seperti kelompok orang normal. Diskriminasi positif seharusnya diberlakukan, tetapi pada masyarakat yang menjunjung tinggi kesejajaran hal seperti ini sering

dilupakan. Pada kondisi seperti ini jaminan sosial kehilangan makna dasarnya yaitu mengangkat ketidaknormalan ke tingkat normal.

Di Indonesia terjadi kecenderungan yang muara akhirnya kurang lebih sama. Sementara itu, jaminan sosial formal belum dapat dipenuhi oleh pemerintah; pada saat yang sama pemerintah berperan besar dalam proses perubahan pada jaminan sosial informal. Ada indikasi yang jelas bahwa intervensi pemerintah tidak memberi hasil yang memuaskan (Faturochman, 1996b). Campur tangan ini justru mengakibatkan terjadinya eksternalisasi tanggung jawab (lihat Zacher, 1988). Artinya, mekanisme jaminan sosial yang telah lama berperan dalam suatu komunitas lokal menjadi renggang. Dalam psikologi hal seperti ini diistilahkan sebagai *diffusion of responsibility* yang bercirikan ketidakpedulian.

Mungkinkah muncul pihak ketiga sebagai sinterklas? Gejala ke arah itu memang mulai tampak, misalnya GN-OTA. Namun, penulis pesimis melihat prospeknya. Setidak-tidaknya butuh waktu untuk melihat apakah mekanisme yang digunakan dapat memberi hasil yang memuaskan, terutama bagi kelompok *vulnerable*. Ada beberapa alasan untuk pesimis. Pertama, ada muatan politik yang cukup besar di dalam upaya semacam itu. Muatan politik yang dimaksud terkait dengan *self-interest*. Dengan demikian, kelompok sasaran yang mestinya diutamakan menjadi sasaran antara. Kedua, dana yang akan didistribusikan dapat melemahkan fungsi lembaga yang sudah ada seperti pajak. Di beberapa negara memang ada

mekanisme penurun pajak bagi pihak yang memberi bantuan pada upaya semacam ini. Pola seperti ini masih sulit untuk diterapkan di Indonesia. Orang kaya diyakini tidak hanya terdorong oleh rasa kemanusiaan untuk membantu orang miskin. Mereka akan mendapat keuntungan ganda bila memberi bantuan yaitu dapat menurunkan beban pajak dan yang lebih penting akan mudah memperoleh akses untuk kelancaran usahanya. Kasus pemberian bantuan bagi kampanye presiden AS oleh konglomerat Indonesia dapat menjadi bukti nyata. Dana yang disalurkan itu jauh lebih besar dibandingkan dengan

sumbangan kepada program Takesra atau GN-OTA. Tujuannya, sekali lagi, kepentingan bisnis.

Lantas, bagaimana nasib orang miskin? Intervensi yang terlalu jauh inencampuri mekanisme lokal yang sudah ada jelas tidak akan berhasil secara memuaskan. Hal yang sama akan terjadi bila tanpa ada kepedulian. Pertumbuhan ekonomi tampaknya menjadi prasyarat dan diskriminasi positif bagi mereka masih dibutuhkan. Ini bukan resep yang pasti mujarab, namun harus terus dilakukan sebab perubahan yang berjalan justru memberi jawaban atas pertanyaan: *why the poors stay poor?*

## Referensi

- Benda-Beckmann, F.v. and Benda-Beckmann, K.v. 1994. "Coping with insecurity", *Focaal*, 22(23): 7-31.
- Benda-Beckmann, F.v. & Benda-Beckmann, K.v. 1995. "Rural population, social security and legal pluralism in the Central Moluccas of Eastern Indonesia", in Dixon, J. and Scheurell, R.P. eds., *Social security programs: a cross-cultural comparative perspective*. London: Greenwood Press.
- Benda-Beckmann, F.v., et al. 1988. *Between kinship and the state*. Dordrecht: Foris.
- Engbersen, G. et al. 1993. *Cultures of unemployment*. Boulder: Westview Press.
- Esmara, A. and Tjiptoherijanto, P. 1986. "The social security system in Indonesia", *Asean Economic Bulletin* (special issue), July, 53-67.
- Evers, H.D and Mehmet, O. 1994. "The management of risk: informal trade in Indonesia", *World Development*, 22(1): 1-9.
- Faturochman. 1996a. "The social security mechanism in informal sector: a case of home-based enterprise", a paper presented in the workshop of *Social Security and Social Policy*, conducted by University of Amsterdam and Catholic University of Nijmegen, Nijmegen, 12-13 December.
- . 1996b. Social security mechanism in a slum area of Yogyakarta. Unpublished (manuscript).
- Gilbert, N. 1992. "From entitlements to incentives: the changing philosophy of social protection", *International Social Security Review*, 45(3): 5-17.

- Ingleson, J. 1993. "Mutual benefit societies in Indonesia", *International Social Security Review*, 46(3): 69-77.
- Jenkins, M. 1993. "Extending social security protection to the entire population: problems and issues", *International Social Security Review*, 46(2): 3-20.
- Marshal, T.H. 1950. *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sigit, H. 1989. "Transformasi tenaga kerja di Indonesia selama pelita", *Prisma*, 5: 3-14.
- Tang, M. 1996. *Aneka ragam pengaturan sekuritas sosial di bekas Kerajaan Berru Sulawesi Selatan, Indonesia*. Disertasi, Landbouw Universiteit Wageningen.
- Zacher, H.F. 1988. "Traditional solidarity and modern social security: harmony or conflict?", in Benda-Beckmann, F.v., eds., *Between kinship and the state*. Dordrecht: Floris.