

BAB II

TINJAUAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

A. Definisi Kesejahteraan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata kesejahteraan merupakan kata benda yang mempunyai arti hal atau keadaan sejahtera; kemandirian, keselamatan dan ketentraman. Sedangkan kata sejahtera yang merupakan kata sifat memiliki arti aman sentosa dan makmur, selamat (terlepas dari segala macam gangguan)⁸⁴. Dalam Bahasa Arab, kata sejahtera ini sering kita dengar ketika memberikan salam “Assalamu’alaikum”, yang artinya kedamaian, kesejahteraan.⁸⁵ Bahkan kata ini digunakan Allah SWT dalam salah satu suratnya, yaitu Surat Al-Hasyr Ayat 23:

“Dia-lah Allah Yang tiada Tuhan (yang berhak disembah) selain Dia, Yang Mengetahui yang ghaib dan yang nyata, Dia-lah Yang Maha Pemurah lagi Maha Penyayang.”⁸⁶

Kata yang penulis garis bawah merupakan arti kata *As-Salam*⁸⁷. Ibnu Al Arabi dalam Ahkamul Qur’an mengatakan “Tahukah kamu arti Salam? Orang

⁸⁴Pusat Bahasa, *loc. cit.*, hal 1011.

⁸⁵(***), *Assalamu Alaikum*, http://id.wikipedia.org/wiki/Assalamu_alaikum.

⁸⁶Departemen Agama, *loc. cit.*, hal 915.

⁸⁷Dalam bahasa Arab istilah ‘kata’ disebut ‘mufrodāt’.

yang mengucapkan Salam itu memberikan pernyataan bahwa ‘kamu tidak terancam dan aman sepenuhnya dari diriku’.”⁸⁸ Makna kata ‘kamu tidak terancam dan aman sepenuhnya dari diriku’ menurut penulis merupakan sebuah bentuk perlindungan, jaminan, atau pun rasa aman yang melahirkan ketenangan dan ketentraman.⁸⁹

Marilah sekarang kita melihat definisi kesejahteraan menurut Anthony Cole sebagaimana dikutip oleh Harry Puguh Sosiawan dalam Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD’45)⁹⁰, kesejahteraan didefinisikan sebagai suatu cara dimana suatu masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-

⁸⁸(***), *Assalamu Alaikum*, *op. cit.*

⁸⁹Sa’id Hawa, *loc. cit.*, hal 262-263. Dalam bukunya tersebut, Sa’id Hawa menjelaskan bahwa ketika Umar ra tiba di Syam bersama para pemimpin pasukan, Bilal ra datang menghadapnya seraya berkata, “Hai Umar, hai Umar.” Lalu Umar berkata, “Saya Umar.” Lalu Bilal berkata, “Sesungguhnya engkau berkada diantara tanggung jawab kepada kaum muslimin dan tanggung jawab kepada Allah, dan tidak ada seorang pun yang bisa membela engkau di hadapan Allah. Maka perhatikanlah orang-orang yang didepanmu, di sebelah kananmu, dan di sebelah kirimu. Demi Allah, para pemimpin pasukan yang datang menghadapmu ketika makan, mereka tidak mau makan kecuali daging burung.” Lalu Umar berkata, “Engkau benar, demi Allah aku tidak akan bangkit dari tempat duduk ini sehingga kalian (para pemimpin pasukan) membawa dua mudd (lima kilogram) gandum untuk setiap orang dari kaum muslimin, dan dua mudd cuka dan minyak zaitun.” Mereka menyahut, “Kami akan menanggungnya untuk Anda wahai amirul mukminin. Itu adalah tanggung jawab kami, karena Allah telah memberikan kepada kebaikan (kekayaan) yang sangat banyak dan melimpah.” Beliaupun berkata, “Kalau begitu baiklah.” Setelah pengangkatan Umar bin Abdul Aziz ra sebagai khalifah, istrinya masuk ke kamarnya dan ternyata ia mendapati suaminya sedang menangis sehingga ia bertanya, “Apa yang terjadi?” Beliau menjawab, “Kini aku telah memikul urusan umat Muhammad. Kini aku harus memikirkan perihal orang fakir yang kelaparan, orang sakit, orang yang terlantar, orang yang susah dan tidak memiliki pakaian, orang yang teraniaya dan tertindas, orang yang terasing, tawanan, dan orang lanjut usia, dan aku tahu bahwa aku harus mempertanggungjawabkan mereka kepada Tuhanku, lalu aku khawatir tidak memiliki alasan yang kuat sehingga akupun menangis.” Ibnu Hazm berkata, “Diwajibkan kepada orang-orang kaya dari penduduk setiap negara untuk mengurus orang-orang yang fakir diantara mereka. Pemerintah berhak mewajibkan hal itu kepada mereka bila harta zakat tidak bisa mencukupi kebutuhan orang-orang fakir ini. Mereka harus menanggung kebutuhan orang-orang fakir terhadap makanan pokok, pakaian di musim dingin dan panas, serta tempat tinggal yang akan melindungi mereka dari hujan, panas matahari, dan banjir.” Dari nash-nash ini kita bisa memahami dengan jelas bahwa tanggung jawab negara Islam adalah menjamin kebutuhan-kebutuhan pokok setiap orang seperti makanan, pakaian, tempat tinggal, dan istri.

⁹⁰Harry Puguh Sosiawan, *Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD’45)*, Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta: 2003.

kebutuhan anggotanya. Dimana kebutuhan masyarakat dapat dibagi menjadi dua, yaitu kebutuhan fisik atau biologikal dan kebutuhan non fisik yang dalam hal lain disebut kebutuhan sosial atau kultural. Fokus dari pembahasan Anthony Cole yaitu tentang kebijakan suatu negara atau pemerintahan dalam mengatasi masalah yang berhubungan dengan ketiadaan dan rendahnya suatu pendapatan yang diperoleh warga negaranya, sehingga negara mengeluarkan kebijakan yang berhubungan dengan kesejahteraan yang dapat dibagi menjadi lima bagian yaitu:

- a. Jaminan Sosial/Social Security
- b. Kesehatan
- c. Pendidikan
- d. Perumahan, dan
- e. Pelayanan Sosial Personal

Dimana kebijakan yang berhubungan dengan pelaksanaan program kebijakan pemerintah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) sebagai berikut: *formulating policies, describing policies, dan critizing policies.*

B. Peran Negara dalam Kesejahteraan Sosial

1. Peran Negara dalam Kesejahteraan Sosial

Anthony Cole mengemukakan tentang sejarah peran negara dalam kesejahteraan sosial di Inggris dimana kesejahteraan pada mulanya berawal dari Undang-Undang Kemiskinan untuk membantu meringankan beban kaum miskin pada masyarakat para industrial Eropa yang pada era ini disebutkan sebagai era Tudor. Di Inggris Undang-Undang tentang Kemiskinan lebih dikenal sebagai Elizabethan Poor Law dimana pada awalnya merupakan sifat charity dari Lembaga Gereja. Setelah dua abad paling sedikit ada empat faktor yang berpengaruh pada tahap-tahap pengembangan kebijakan yaitu:⁹¹

⁹¹*Ibid.*

- a. Kegagalan implementasi secara menyeluruh undang-undang yang ada sehingga tidak dapat mengantisipasi seluruh kemajuan dan perluasan pemberian bantuan ditambah dengan perang saudara yang melemahkan kekuatan pemerintahan pusat dan otoritas lokal dalam pelaksanaan Undang-Undang Kemiskinan.
- b. Sistem regulasi ekonomi pada upah dan harga mulai menurun.
- c. Telah terjadi perubahan sosial yang hebat karena industrialisasi yang mengakibatkan peningkatan tuntutan dan biaya dalam penanganan masalah kemiskinan.
- d. Berkembangnya puritanisme yang ada hubungan kuat dengan borjuasi industrial, dimana dalam etika Protestan dikatakan bahwa kesuksesan merupakan tanda dari kemuliaan Tuhan sementara kemiskinan merupakan hukuman dosa.

Marshall mengemukakan tentang karakteristik dari negara kesejahteraan, yaitu individualisme dan kolektivisme. Yang dimaksud dengan individualisme adalah menitikberatkan pada individualisme sebagai hak untuk menerima kesejahteraan, sedang kolektivisme adalah prinsip dimana negara mempunyai suatu kewajiban untuk meningkatkan dan menjamin kesejahteraan seluruh masyarakat. Negara kesejahteraan tidak menolak ekonomi pasar, namun dengan pertimbangan-pertimbangan khusus untuk kesejahteraan masyarakat, pemerintah mengurangi peran pasar yang menghasilkan kapitalisme yang diperlunak oleh sosialisme.⁹²

Dalam menjalani kehidupannya, manusia selalu berusaha mencari keamanan, ketentraman dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Untuk ini berbagai cara akan dilakukan agar usahanya untuk menuju hidup sejahtera itu tercapai dengan baik.

Dalam mencapai kesejahteraan, pikiran-pikiran manusia akan terpacu untuk mengembangkan teknik-teknik yang tepat agar dapat dilaksanakan dengan baik. Untuk mempertahankan hidupnya, manusia umumnya berusaha mengurangi resiko atas kejadian-kejadian yang akan menimpa dirinya. Menurut C.A. Kulp,

⁹²*Ibid.*

John W Hall, resiko yang bisa dialami manusia bisa saja terjadi di segala bidang. Resiko ini pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.⁹³

Setelah negara mencapai tahapan “Negara Kesejahteraan”, maka kedua kelompok resiko tersebut diatas harus mendapatkan perhatian untuk mengatasinya, karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Contoh untuk ini adalah seperti adanya inflasi akibat suatu kebijaksanaan moneter. Sedangkan resiko khusus adalah sebaliknya, yaitu bersifat makro individual, dan dirasakan oleh perorangan atau unit usaha seperti pada resiko terhadap harta benda yang bisa menyangkut kerusakan atau kekayaan.

Untuk mengatasi kedua resiko tersebut, di negara yang menganut paham “Negara Kesejahteraan” harus memberikan perlindungan kepada warga negaranya karena merupakan hak yang dijamin konstitusi dalam pemenuhannya. Negara memiliki kewajiban (obligation) dalam memenuhi, melindungi, dan menghargai hak-hak dasar, ekonomi, dan budaya warganya.

Dalam perkembangannya teori negara kesejahteraan ini banyak dikembangkan oleh aliran sosiologis. Menurut Habermas suatu negara modern harus dapat menjamin kesejahteraan seluruh rakyat. Selanjutnya Habermas menyebutkan beberapa jaminan yang diberikan negara sebagai indikasi sebagai negara modern, dan menjamin kesejahteraan rakyatnya yang diwujudkan dalam perlindungan atas:

“The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.”⁹⁴

Selanjutnya Linstedt berpendapat bahwa untuk mencapai kesejahteraan sosial, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka.

⁹³Sentanoe Kertonegoro (A), *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Cet.II. (Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987), hal 7.

⁹⁴Gianfranco Poggi, *loc. cit.*, hal 126.

Kesejahteraan sosial mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak, perlindungan dan hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala kenikmatan yang diangan-angankan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian.

Pendapat Lunsteds mengenai *social welfare* ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound,⁹⁵ namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak. Melihat tujuan dari *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.⁹⁶ Keinginan untuk hidup dan berkembang secara layak (sejahtera) merupakan tujuan negara kesejahteraan, sehingga apabila keinginan tersebut harus dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut.

2. Peran Negara dalam Kesejahteraan Sosial Menurut Islam

Negara Islam bertanggung jawab secara hukum dan moral bagi tersedianya kebutuhan pokok umatnya. Dan inilah ciri-ciri khusus negara, yang selain melayani keperluan masyarakat juga bertanggung jawab sepenuhnya terhadap kebutuhan hidup masyarakat. Setiap warga negara dijamin kebutuhan pokoknya. Prinsip dari kebutuhan pokok rakyat meliputi seluruh tatanan masyarakat muslim. Setiap individu dianggap bertanggung jawab terhadap dirinya, familinya, sanak saudaranya, masyarakat tempat dia hidup, dan akhirnya terhadap seluruh kemanusiaan. Islam memberikan semacam pendidikan moral dan melatih umatnya

⁹⁵*Ibid.*, hal 9-10.

⁹⁶*Ibid.*

bahwa mereka mencari kekayaan bukanlah untuk mereka sendiri saja, melainkan juga untuk menolong anggota keluarga dan anggota masyarakat yang miskin.⁹⁷ Rasulullah menggambarkan tanggung jawab seseorang bagi perlindungan kesejahteraan sosial sebagai berikut:

“Mereka yang menaati batas-batas yang telah digariskan oleh Tuhan dan mereka yang tidak adalah seperti orang-orang yang membeli kapal bersama-sama. Sebagian mereka naik di atas dan sebagian yang lain di bawah. Mereka yang berada di bawah harus naik tangga ke atas jika ingin mendapatkan air; mereka berpikir alangkah baiknya jika membuat lubang di bagian bawah (untuk mendapatkan air), agar tidak susah payah ke atas dan tidak mengganggu yang berada di atas sana. Jika orang-orang yang berada di atas membiarkan mereka berbuat demikian, maka akan rusaklah (kapal tersebut) dan selanjutnya; tetapi jika mereka menghentikan perbuatan itu, niscaya yang selamat bukan saja diri mereka sendiri, melainkan seluruh penumpang kapal”. (HR. Bukhari dan Muslim)

Rasulullah dalam sabdanya itu menggambarkan secara tersurat⁹⁸ hubungan antara kesejahteraan individu dengan kepentingan masyarakat umum. Kadang-kadang tindakan individu dapat meruntuhkan seluruh masyarakat. Jika individu diperkenankan mengumpulkan sebigian besar kekayaan masyarakat dan memboroskannya dalam kemewahan hidup atau juga menimbunnya, dan menghilangkan hak sebagian besar rakyat, maka tindakan itu cepat atau lambat akan merusak seluruh tatanan ekonomi. Dalam keadaan seperti ini, negara Islam mempunyai kewajiban untuk tampil berperan. Sesungguhnya setiap individu tidak bisa lepas dari tanggung jawabnya terhadap masyarakat, karena di dalam negara Islam setiap individu adalah pemberi perlindungan sekaligus yang diberi perlindungan. Rasulullah menggambarkan tanggung jawab ganda seseorang dalam sabdanya: “Setiap kamu adalah pemberi perlindungan dan bertanggung jawab atas apa yang kamu beri perlindungan (di hari kiamat)”.

⁹⁷Sayyid Qutb, *Tafsir Fi Zilalil Qur'an (Dibawah Naungan Al Qur'an)*, diterjemahkan oleh As'ad Yasin, jilid XII. (Jakarta: Gema Insani Press, 2004), hal 256. Menurut Sayyid Qutb, hak yang ada pada harta kaum mukminin yang harus ditunaikan, bagian itu adalah kepunyaan orang miskin yang meminta (as sa'il) dan orang miskin yang tidak meminta (al mahrum). Kewajiban ini bagi seseorang menjadi terapi terhadap penyakit kikir dan tamak. Merupakan jaminan sosial bagi terselenggaranya solidaritas dan saling membantu dalam tubuh umat.

⁹⁸Pusat Bahasa, *op. cit.*, hal 1109, kata tersurat artinya 1 telah ditulis; tertulis; 2 telah ditakdirkan; 3 eksplisit.

Begitu juga masyarakat akan dihisab dan ditanya oleh Tuhan dalam usaha mereka mengatasi orang-orang yang lemah dan miskin. Memperkuat yang lemah dan menyediakan harta yang cukup bagi orang-orang yang miskin agar mereka dapat terpenuhi kebutuhan pokoknya, adalah satu tanggung jawab. Juga adalah tanggung jawab masyarakat untuk tidak membiarkan jurang antara yang kaya dan yang miskin semakin melebar melampaui batas-batas alamiah; jika hal itu sampai terjadi, maka dibutuhkan langkah-langkah guna mengurangi perbedaan kekayaan sampai pada batas-batas alamiah kewajaran. Masyarakat juga harus menjaga hak milik orang-orang lemah dan yatim dari tangan para penyerang.

Masyarakat Islam bertanggung jawab menyediakan kebutuhan hidup bagi orang-orang miskin yang pada dalam masyarakatnya. Jika perbedaharaan negara tidak mencukupi, maka negara dapat memungut pajak kekayaan guna memenuhi kebutuhan mereka. Seperti halnya jika seseorang terlantar dalam keadaan lapar, telanjang, dan tuna wisma, maka pada hari kiamat seluruh masyarakat akan dimintai tanggung jawab oleh Tuhan. Yang paling penting adalah bahwa masyarakat harus berusaha keras untuk meningkatkan jiwa persaudaraan, kasih sayang, dan gotong royong antara sesama anggotanya guna menghilangkan kemelaratan, karena merupakan dosa besar menelantarkan orang miskin dalam kondisinya yang memprihatinkan.

3. Peran Negara dalam Kesejahteraan Sosial di Indonesia

Pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia sesungguhnya mengacu pada konsep negara kesejahteraan. Dasar Negara Indonesia (sila kelima Pancasila) menekankan prinsip keadilan sosial dan secara eksplisit konstitusinya (Pasal 27 ayat (2), Pasal 28H ayat (3) dan 34 ayat (1), (2), (3) dan (4) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945)⁹⁹ mengamanatkan tanggung jawab pemerintah dalam

⁹⁹Adapun isi Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Isi Pasal 28H ayat (3) adalah sebagai berikut:

(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. **)

Isi Pasal 34 adalah sebagai berikut:

(1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. *****)

pembangunan kesejahteraan sosial. Namun demikian, amanat konstitusi tersebut belum dipraktekan secara konsekuen.¹⁰⁰ Baik pada masa Orde Baru maupun era reformasi saat ini, pembangunan kesejahteraan sosial baru sebatas jargon dan belum terintegrasi dengan strategi pembangunan ekonomi.¹⁰¹

Penanganan masalah sosial masih belum menyentuh persoalan mendasar. Program-program jaminan sosial masih bersifat parsial dan karitatif serta belum didukung oleh kebijakan sosial yang mengikat. Orang miskin dan PMKS¹⁰² masih

-
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. *****)
 - (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. *****)
 - (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. *****)

¹⁰⁰Knud D. Asplund, *ed., loc. cit.*, hal 49-50. Merujuk Pasal 1 Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Pemerintah Republik Indonesia menyatakan bahwa, sejalan dengan Deklarasi mengenai Pemberian Kemerdekaan Kepada Negara dan Rakyat Terjajah, dan Deklarasi Tentang Prinsip-prinsip Hukum Internasional Mengenai Hubungan Persahabatan dan Kerja Sama Antar Negara, serta pasal-pasal terkait dari Deklarasi dan Program Aksi Wina 1993, istilah 'hak untuk menentukan nasib sendiri' sebagaimana yang tercantum dalam pasal ini tidak berlaku untuk bagian rakyat dalam suatu negara merdeka yang berdaulat dan tidak dapat diartikan sebagai mensahkan atau mendorong tindakan-tindakan yang akan memecah belah atau merusak, seluruh atau sebagian, dari integritas atau kesatuan wilayah politik dari negara yang berdaulat dan merdeka. Declaration to Article 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: "With reference to Article 1 of the International on Economic, Social and Cultural Rights, the Government of the Republic Indonesia declares that, consistent with the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation Among States, and the relevant paragraph of the Vienna Declaration and Program of the relevant paragraph of the Vienna Declaration and Program of Action of 1993, the words 'the right of self-determination' appearing in this article do not apply to a section of people within a sovereign independent state and can not be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity of political unity of sovereign and independent states'."

¹⁰¹Edi Soeharto, Makalah: "*Welfare State Dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial*", http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_28.htm, 2003.

¹⁰²Berdasarkan RPJP/RPJM kelompok masalah dan sasaran masalah sosial yaitu:

- a. *Kemiskinan*, meliputi kelompok warga yang menyangang ketidakmampuan sosial ekonomi atau warga yang rentan menjadi miskin seperti: (1) keluarga fakir miskin; (2) keluarga rawan sosial ekonomi; (3) warga masyarakat yang berdomisili di lingkungan kumuh.
- b. *Keterlantaran*, meliputi warga masyarakat yang karena sesuatu hal mengalami keterlantaran fisik, mental dan sosial, seperti: (1) balita terlantar, (2) anak dan remaja terlantar, termasuk anak jalanan dan pekerja anak, (3) orang dewasa terlantar, (4) keluarga bermasalah sosial psikologis, dan (5) lansia terlantar.
- c. *Kecacatan*, meliputi warga masyarakat yang mengalami kecacatan fisik dan mental sehingga terganggu fungsi sosialnya, seperti: (1) cacat veteran, (2) cacat tubuh, (3) cacat mental (retardasi, cacat mental psychotik), (3) tuna netra, (4) tuna rungu wicara dan (5) cacat bekas penderita penyakit kronis.
- d. *Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku*, meliputi warga masyarakat yang mengalami gangguan fungsi-fungsi sosialnya akibat ketidakmampuannya mengadakan penyesuaian

dipandang sebagai sampah pembangunan yang harus dibersihkan. Kalaupun di bantu, baru sebatas bantuan uang, barang, pakaian atau mie instant berdasarkan prinsip belas kasihan, tanpa konsep dan visi yang jelas.

Bila Indonesia dewasa ini hendak melakukan liberalisasi dan privatisasi ekonomi yang berporos pada ideologi kapitalisme, Indonesia bisa menimba pengalaman dari negara-negara maju ketika mereka memanusiaawikan kapitalisme. Kemiskinan dan kesenjangan sosial ditanggulangi oleh berbagai skema jaminan sosial yang benar-benar dapat dirasakan manfaatnya secara nyata terutama oleh masyarakat kelas bawah.

Pengalaman di dunia Barat memberi pelajaran bahwa jika negara menerapkan sistem demokrasi liberal dan ekonomi kapitalis¹⁰³, maka itu tidak berarti pemerintah harus “cuci tangan” dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Karena, sistem ekonomi kapitalis adalah strategi mencari uang, sedangkan

(*social adjusment*) secara normatif, seperti: (1) tuna susila, (2) anak konflik dengan hukum/nakal, (3) bekas narapidana, (4) korban narkoba, (5) gelandangan; (6) pengemis dan (7) korban HIV/AIDS dan (8) eks penyakit kronis terlantar.

- e. *Keterasingan/ keterpencilan dan atau berada dalam lingkungan yang buruk*, meliputi warga masyarakat yang berdomisili di daerah yang sulit terjangkau, atau terpecah-pecah, atau berpindah-pindah, yang lazim disebut Komunitas Adat Terpencil.
- f. *Korban Bencana Alam dan Sosial*, meliputi warga masyarakat yang mengalami musibah atau bencana, seperti: (1) korban bencana alam, dan (2) korban bencana sosial yang disebabkan oleh konflik sosial dan kemajemukan latar belakang sosial budaya.
- g. *Korban Tindak Kekerasan, Eksploitasi dan Diskriminasi*, meliputi warga masyarakat yang mengalami tindak kekerasan, seperti: (1) anak yang dilacurkan, diperdagangkan dan bekerja dalam situasi terburuk (2) wanita korban tindak kekerasan, (3) Lanjut Usia korban tindak kekerasan; (4) pekerja migran korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminatif.

¹⁰³Knud D. Asplund, *ed., op. cit.*, hal 55. Dalam konteks hak asasi manusia, negara menjadi subyek hukum utama, karena negara merupakan entitas utama yang bertanggung jawab melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia, setidaknya untuk warga negaranya masing-masing. Ironisnya, sejarah mencatat pelanggaran hak asasi manusia biasanya justru dilakukan oleh negara, baik secara langsung melalui tindakan-tindakan yang termasuk pelanggaran hak asasi manusia terhadap warga negaranya atau warga negara lain, maupun secara tidak langsung melalui kebijakan-kebijakan ekonomi dan politik baik di level internasional yang berdampak pada tidak dipenuhinya atau ditiadakannya hak asasi manusia warga negaranya atau warga negara lain. Dalam pemahaman umum dalam hukum kebiasaan internasional, sebuah negara dianggap melakukan pelanggaran berat hak asasi manusia (*gross violation of human rights*) jika (1) negara tidak berupaya melindungi atau justru meniadakan hak-hak warga negaranya yang digolongkan sebagai non-derogable rights; atau (2) negara yang bersangkutan membiarkan terjadinya atau justru melakukan melalui aparat-aparatnya tindak kejahatan internasional (*internatoinal crimes*) atau kejahatan serius (*serious crimes*) yaitu kejahatan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan perang; dan/atau negara tersebut gagal atau tidak menuntut pertanggungjawaban dari para aparat negara pelaku tindak kejahatan tersebut. Selain karena power-relations seperti dijelaskan di atas, negara juga merupakan international person yang menjadi pihak dari berbagai perjanjian internasional mengenai hak asasi manusia, baik yang berupa konvensi, konvensi, statuta, atau bentuk perjanjian lainnya, beserta segala wewenang dan tanggung jawab yang melekat padanya sebagai Negara Pihak dari perjanjian tersebut.

pembangunan kesejahteraan sosial adalah strategi mendistribusikan uang secara adil dan merata.

Diibaratkan sebuah keluarga, mata pencaharian orang tua boleh saja bersifat kapitalis, tetapi perhatian terhadap anggota keluarga tidak boleh melemah, terutama terhadap anggota yang memerlukan perlindungan khusus, seperti anak balita, anak cacat atau orang lanjut usia. Bagi anggota keluarga yang normal atau sudah dewasa, barulah orang tua dapat melepaskan sebagian tanggung jawabnya secara bertahap agar mereka menjadi manusia mandiri dalam masyarakat. Pembangunan ekonomi nasional selama ini masih belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat secara luas. Indikator utamanya adalah tingginya ketimpangan dan kemiskinan.

Meskipun beberapa tahun sebelum krisis ekonomi, Indonesia tercatat sebagai salah satu macam ekonomi Asia dengan pertumbuhan ekonomi lebih dari 7 persen per tahun, angka pertumbuhan yang tinggi ini ternyata tidak diikuti oleh pemerataan. Studi BPS (1997) menunjukkan 97,5 persen aset nasional dimiliki oleh 2,5 persen bisnis konglomerat. Sementara itu hanya 2,5 persen aset nasional yang dimiliki oleh kelompok ekonomi kecil yang jumlahnya mencapai 97,5 persen dari keseluruhan dunia usaha.¹⁰⁴

Rendahnya tingkat kesejahteraan rakyat ini terlihat pula dari masih meluasnya masalah kemiskinan. Setelah dalam kurun waktu 1976-1996 tingkat kemiskinan menurun secara spektakuler dari 40,1 persen menjadi 11,3 persen, jumlah orang miskin meningkat kembali dengan tajam, terutama selama krisis ekonomi. International Labour Organisation (ILO) memperkirakan jumlah orang miskin di Indonesia pada akhir tahun 1999 mencapai 129,6 juta atau sekitar 66,3 persen dari seluruh jumlah penduduk.¹⁰⁵

¹⁰⁴Edi Suharto, *op. cit.*

¹⁰⁵Sampai saat ini Indonesia terikat dengan beberapa komitmen Internasional untuk mengatasi masalah kesejahteraan masyarakat, yaitu: The World Summit for Children (1990), The Conference on Environment and Development-the Earth Summit (Rio, 1992), The Conference on Human Rights (Vienna, 1994), The International Conference on Population and Development (Cairo, 1994), The World Summit for Social Development (Copenhagen, 1995), The Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995), The Global Conference on Human Settlements (Istanbul, 1996), The World Summit for Sustainable Development (2002).

Angka kemiskinan ini akan lebih besar lagi jika dalam kategori kemiskinan dimasukan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS)¹⁰⁶ yang kini jumlahnya mencapai lebih dari 21 juta orang. PMKS meliputi gelandangan, pengemis, anak jalanan, yatim piatu, jompo terlantar, dan penyandang cacat yang tidak memiliki pekerjaan atau memiliki pekerjaan namun tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Secara umum kondisi PMKS lebih memprihatinkan ketimbang orang miskin. Selain memiliki kekurangan pangan, sandang dan papan, kelompok rentan (*vulnerable group*) ini mengalami pula ketelantaran psikologis, sosial dan politik.

Mengapa proses pembangunan ekonomi selama ini belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat?¹⁰⁷ Siapa sebenarnya yang paling bertanggung jawab melaksanakan pembangunan (bidang) kesejahteraan sosial ini?¹⁰⁸

¹⁰⁶Merupakan istilah yang digunakan Kementerian Sosial untuk mengklasifikasikan obyek sasarannya. Sampai tahun 2007 tercatat ada 28 jenis PMKS.

¹⁰⁷Mubyarto, “Paradigma Kesejahteraan Rakyat Dalam Ekonomi Pancasila”, http://www.ekonomirakyat.org/edisi_16/artikel_3, Artikel - Th. II - No. 4 - Juli 2003. Menurut Mubyarto, Guru Besar FE-UGM Yogyakarta, Kepala Pusat Studi Ekonomi Pancasila UGM, Ilmu Ekonomi di Indonesia, seperti halnya di banyak negara berkembang yang lain, juga tidak relevan (irrelevant) untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ilmu ekonomi yang diajarkan di Indonesia sejak pertengahan tahun limapuluhan adalah ilmu yang mengajarkan keserakahan perorangan atas alam benda, yang mengajarkan sifat-sifat egoisme (memikirkan diri sendiri) pada setiap orang dan menafikan asas dan semangat kekeluargaan. Jika kini kita bertanya kepada pakar-pakar ekonomi bagaimana peranan “Ekonomi Bangsa dalam upaya mensejahterakan Masyarakat”, maka mayoritas ekonom tidak akan sanggup menjawabnya, kecuali mereka yang tidak lagi percaya pada teori-teori ekonomi Neoklasik Ortodok Barat yang dikuasainya. Selama pakar-pakar ekonomi merasa teori ekonomi Kapitalisme-Neoliberal harus tetap dianut Indonesia, lebih-lebih jika mereka berpendapat Indonesia jangan coba-coba melawan kekuatan globalisasi yang dahsyat, maka tidak mungkin pakar-pakar ekonomi dapat menemukan resep untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi Indonesia. Menghadapi kekuatan globalisasi banyak diantara pakar ekonomi kita menyarankan sikap konyol “if you can not beat them, join them”. Kita harus sadar bahwa pemecahan masalah ekonomi Indonesia tidak terletak di bidang ekonomi tetapi di bidang sosial, politik, budaya, dan moral bangsa. Faktor-faktor itulah yang terkandung dalam Pancasila ideologi bangsa. Hanya dalam Pancasila terkandung dasar-dasar moral dan kemanusiaan, cara-cara nasionalistik dan kerakyatan/demokratis, untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Inilah ajaran Ekonomi Pancasila. Sistem Ekonomi Pancasila adalah Sistem Ekonomi Pasar yang mengacu pada setiap sila Pancasila. Sistem ekonomi Pancasila memberikan pedoman penyusunan kebijakan-kebijakan ekonomi yang tidak sekedar efisien, tetapi juga adil. Masyarakat bangsa Indonesia yang akan kita wujudkan adalah masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila, masyarakat yang makmur dalam keadilan dan adil dalam kemakmuran. Suatu masyarakat yang tidak efisien dapat bertahan beberapa generasi tetapi jika keadilan sama sekali diabaikan masyarakat yang bersangkutan akan terus bergejolak dan tidak pernah akan merasa tenteram.

¹⁰⁸*Ibid.* Mubyarto menyebutkan bahwa paradigma kesejahteraan rakyat memang sangat perlu diperdebatkan oleh siapa saja terutama pejabat yang bertugas memikirkan upaya-upaya meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Upaya-upaya ke arah itu selama ini dianggap cukup

Pembangunan ekonomi jelas sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara. Namun, pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat. Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan

memadai melalui peningkatan kemakmuran rakyat (pembangunan ekonomi) atau melalui program-program penanggulangan kemiskinan yang hasilnya memang sejauh ini masih belum menggembirakan. Terbukti bahwa berbagai upaya dan program ini banyak yang tidak berhasil terutama karena dilaksanakan dalam kerangka sistem ekonomi pasar bebas yang kapitalistik liberal, yang tidak peduli pada “nasib” rakyat kecil dan membiarkan terjadinya persaingan liberal antara konglomerat dan ekonomi rakyat. Inilah masalah besar sistem perekonomian yang kini berjalan di Indonesia. Kita patut terus-menerus berusaha untuk mewujudkan sistem ekonomi Pancasila yaitu sistem ekonomi pasar yang mengacu pada sila-sila Pancasila, yang benar-benar menjanjikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Lebih lanjut, Mubyarto berpendapat bahwa ada tiga istilah berbeda yang dalam praktek digunakan secara bergantian dan sering dianggap sama arti yaitu Kesejahteraan Sosial (judul bab XIV UUD 1945), Kemakmuran Rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945 dan penjelasannya), dan Kesejahteraan Rakyat (nama sebuah Kementerian Koordinator). Kebanyakan kita tidak berminat secara serius membahas secara ilmiah perbedaan ke tiga istilah tersebut. Akibat dari keengganan ini jelas yaitu tidak pernah ada kepastian dan ketegasan apa misi sosial instansi-instansi pemerintah atau kementerian utama yang berada dalam lingkup Menko Kesejahteraan Rakyat seperti Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, atau Departemen Sosial. Jika judul bab XIV yang mencakup pasal 33 UUD 2002 (amandemen Pasal 33 UUD NKRI Tahun 1945) diubah dari hanya Kesejahteraan Sosial menjadi Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial (terdiri atas 5 pasal, 3 pasal lama dan 2 pasal baru), maka anggota MPR kita rupanya telah tersesat ikut menganggap bahwa perekonomian nasional bisa dilepaskan kaitannya dengan kesejahteraan sosial. Pada saat disahkannya UUD 1945 para pendiri negara tidak ragu-ragu bahwa baik buruknya perekonomian nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya kesejahteraan sosial. Dalam kaitan dengan dasar-dasar ilmiah lahirnya ilmu ekonomi, para pendiri negara berpandangan bahwa ilmu ekonomi adalah cabang/bagian dari ilmu sosial yang pengamalannya akan bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat. Kekeliruan lain yang muncul dalam amandemen Pasal 33 UUD 1945 adalah penambahan ayat 4 tentang penyelenggaraan perekonomian nasional yang dibedakan dari penyusunan perekonomian nasional yang sudah disebutkan pada ayat (1): “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.” Alasan penambahan ayat 4 rupanya sekedar mencari kompromi antara mereka yang ingin mempertahankan dan yang ingin menggusur asas kekeluargaan pada ayat (1). Mereka yang ingin menggusur asas kekeluargaan memang bersemangat sekali memasukkan kata efisiensi (ekonomi) karena mengira asas kekeluargaan menolak sistem ekonomi pasar yang berprinsip efisiensi, padahal yang benar perekonomian yang berasas kekeluargaan atau berasas Pancasila tidak berarti sistem ekonomi “bukan pasar”. “Masih untung”, dalam rumusan hasil amandemen (ayat (4)) kata efisiensi disambung dengan kata berkeadilan (efisiensi berkeadilan), padahal rumusan aslinya adalah efisiensi, berkeadilan, ... dst. Tentu dapat dipertanyakan apakah memang ada konsep efisiensi berkeadilan atau sebaliknya efisiensi yang tidak berkeadilan. Kekeliruan fatal yang dapat dianggap sebagai “pengkhianatan” terhadap ikrar para pendiri negara adalah penghapusan total penjelasan pasal-pasal UUD NKRI Tahun 1945 pada UUD 2002. Menyangkut Pasal 33, penghapusan penjelasan UUD NKRI Tahun 1945 ini berarti hilangnya pengertian demokrasi ekonomi (pengutamakan kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang-seorang, atau “produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat”), dan juga dihilangkannya kata koperasi sebagai bangun perusahaan yang sesuai dengan demokrasi ekonomi atau asas kekeluargaan. Seorang anggota DPRD Kota Magelang saat mengetahui hal ini (12 Maret) menyatakan bingung lalu bertanya, “Apa pegangan kami untuk melaksanakan dan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan?”

pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, ia selalu gagal menciptakan pemerataan pendapatan dan memberantas masalah sosial.

Orang miskin dan PMKS adalah kelompok yang sering tidak tersentuh oleh strategi pembangunan yang bertumpu pada mekanisme pasar. Kelompok rentan ini, karena hambatan fisiknya (orang cacat), kulturalnya (suku terasing) maupun strukturalnya (penganggur), tidak mampu merespon secepat perubahan sosial di sekitarnya, terpelanting ke pinggir dalam proses pembangunan yang tidak adil.¹⁰⁹

Itulah salah satu dasarnya mengapa negara-negara maju berusaha mengurangi kesenjangan itu dengan menerapkan *welfare state* (negara kesejahteraan). Suatu sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang terencana, melembaga dan berkesinambungan. Karena ketidaksempurnaan mekanisme pasar ini¹¹⁰, peranan pemerintah banyak ditampilkan pada fungsinya sebagai *agent of*

¹⁰⁹Janusz Symonides, *ed., op. cit.*, Regional Survey of Social Welfare Trends, with Special Relevance to Standards and Principles, ECAFE PBB (1970) mencatat ada beberapa prinsip tren kesejahteraan sosial: Social welfare in general; Child welfare (including welfare for mentally, physically and socially handicapped children); Family welfare; Youth welfare; Women's welfare; Community development (rural and urban); Welfare of the destitute (including the sick and injured); Probation and parole (including prevention of delinquency, welfare for ex-prisoners); Welfare for the physically handicapped (adult); Welfare for the mentally retarded (adult); Welfare for the aged; Welfare for the minorities (scheduled castes, aborigines tribes, special groups, racial minority, etc); Medical social work; and School social work.

¹¹⁰*Ibid.* Dalam buku Wilber Moore, *Economy and Society* (Random House, 1955) yang meminjam dari buku besar Max Weber sosiolog Jerman, *Wirtschaft und Gesellschaft* atau *Economy and Society* (Tubingen, JCB Mohr, 1910) jelas bahwa ekonomi dianggap wilayah kecil yang merupakan bagian dari wilayah besar masyarakat. Dengan perkembangan masyarakat yang makin kompleks, kehidupan ekonomi menjadi makin penting dan lama-kelamaan dalam sistem (ekonomi) kapitalisme seakan-akan menjadi jauh lebih penting ketimbang masyarakat sendiri. Meskipun di Indonesia semua orang menyadari krisis yang kita hadapi sejak 1997 adalah krisis multidimensi (politik, ekonomi, budaya), namun orang cenderung dengan mudah menyebutnya sebagai krisis ekonomi. Konotasi ekonomi rupanya dianggap jauh lebih “menyeluruh” atau dianggap jauh lebih penting ketimbang aspek-aspek kehidupan politik, sosial, budaya, bahkan moral. Adapun alasan utama anggapan lebih pentingnya ekonomi ketimbang faktor-faktor lain adalah karena sejak pembangunan ber-Repelita (1969), pembangunan ekonomi berupa pertumbuhan ekonomi rata-rata 7 persen per tahun selama 30 tahun (210 persen secara akumulatif), telah mengubah Indonesia secara “luar biasa” dari sebuah negara miskin menjadi negara yang tidak miskin lagi. Perubahan besar masyarakat Indonesia karena keberhasilan dalam pembangunan ekonomi memberikan kesan adanya sumbangan luar biasa dari teknokrat ekonomi dan hampir-hampir melupakan kemungkinan adanya jasa kepakaran lain-lain di luar ekonomi. Jika ada profesi lain di luar ekonomi ia adalah militer yang telah berjasa menjaga kestabilan politik pemerintah Orde Baru, yang pada gilirannya memungkinkan terjadinya pembangunan ekonomi secara berkelanjutan. Inilah yang oleh Bank Dunia (1993) disebut sebagai East Asian Miracle, karena Indonesia merupakan bagian dari 8 negara Asia Timur yang telah mengalami “Sustainable rapid growth with highly equal income distribution”. Jika kita baca secara teliti buku East Asian

economic and social development. Artinya, pemerintah tidak hanya bertugas mendorong pertumbuhan ekonomi, melainkan juga memperluas distribusi ekonomi melalui pengalokasian *public expenditure* dalam APBN dan kebijakan publik yang mengikat. Selain dalam policy pengelolaan *nation-state*-nya pemerintah memberi penghargaan terhadap pelaku ekonomi yang produktif, ia juga menyediakan alokasi dana dan daya untuk menjamin pemerataan dan kompensasi bagi mereka yang tercecer dari persaingan pembangunan.

Dalam negara kesejahteraan, pemecahan masalah kesejahteraan sosial, seperti kemiskinan, pengangguran, ketimpangan dan ketelantaran tidak dilakukan melalui proyek-proyek sosial parsial yang berjangka pendek. Melainkan diatasi secara terpadu oleh program-program jaminan sosial (*social security*)¹¹¹, seperti

Miracle maka akan nampak kesembronoannya dalam menggambarkan realita ekonomi Indonesia saat itu. Memang benar pertumbuhan ekonomi positif rata-rata 7% pertahun berlangsung 30 tahun, meskipun pernah serendah 2,2% pada tahun 1982. Namun sangat keliru untuk menyatakan bahwa pembagian pendapatannya sangat merata (*highly equal*). Pada tahun yang sama dengan penerbitan buku (1993), Sidang Umum MPR menyatakan telah munculnya kesenjangan sosial dan ketimpangan ekonomi yang tajam yang jika dibiarkan akan berakibat pada keangkuhan dan kecemburuan sosial. Kekeliruan fatal dari masyarakat dan bangsa Indonesia adalah mengabaikan hasil Sidang Umum MPR 1993 tersebut dan menganggap kesimpulan buku *East Asian Miracle* lebih benar. Akibatnya, tidak sampai Repelita VI selesai, krismon yang merupakan “bom waktu” meledak tahun 1997, tanpa kita mampu menduganya. Padahal jika kita waspada justru MPR 1993 telah benar-benar memperingatkannya. Kini hampir 6 tahun setelah krismon meledak, kita bangsa Indonesia masih bersikukuh bahwa “ekonomi adalah segala-galanya”. Itulah yang kami sebut sebagai periode Ekonomisme (Mubyarto, 2001). Terbukti krisis yang jelas bersifat multidimensi kita sebut hanya sebagai krisis ekonomi dan satu-satunya jalan keluar (*solution*) dari suatu krisis ekonomi adalah kebijakan (makro) ekonomi untuk pemulihan ekonomi (*economic recovery*). Maka tidak heran kita menyambut gembira misi PBB di Jakarta bertajuk UNSFIR (*United Nations Support Facility for Indonesian Recovery*) yang dipimpin pakar-pakar ekonomi. UNSFIR setelah bekerja 5 tahun di Indonesia tidak pernah berhasil membantu proses pemulihan ekonomi tetapi hasilnya baru sekedar “studi-studi”. Salah satu kesalahan serius, sekali lagi, adalah kepercayaan kita yang terlalu besar bahwa pemulihan ekonomi melalui kebijakan-kebijakan ekonomi konvensional adalah satu-satunya jalan. Dan di antara cara-cara konvensional itu adalah menganggap bahwa kebijakan moneter khususnya melalui peranan perbankan modern adalah segala-galanya. Sektor perbankan dianggap “*conditio sine qua non*” termasuk kini pasar uang dan pasar modal, sehingga pemerintah bersedia membiayai berapapun untuk “menyelamatkan” sektor perbankan melalui program rekapitalisasi perbankan. Sikap pemerintah yang keliru dalam menghadapi krisis perbankan inilah yang telah menyandera seluruh kebijakan pemerintah sejak krismon padahal terbukti BPPN sebagai rumah sakit perbankan nasional justru menjadi lahan baru kaum pemodal (*kapitalis*) untuk mengeruk keuntungan bagi mereka sendiri. Di kalangan perbankan swasta sama sekali tidak nampak itikad baik membantu menyelesaikan masalah ekonomi yang sedang dihadapi negara dan bangsa Indonesia.

¹¹¹Janusz Symonides, *ed., op. cit.*, hal 109. Asbjorn Eide dalam *Economic and Social Rights* mengatakan bahwa: “The right to social; security covers three different options: social assistance which is provided only to needy and which often tends to of very minimal scope; social insurance which is based primarily on the more or less obligatory contributions made in working relationship under national laws; and social security in its full sense, which combines social assistance and social insurance into a comprehensive and universalistic approach. It is obvious that

pelayanan sosial, rehabilitasi sosial, serta berbagai tunjangan pendidikan, kesehatan, hari tua, dan pengangguran.

Negara kesejahteraan pertama kali dipraktekkan di Eropa dan AS pada abad 19 yang ditujukan untuk mengubah kapitalisme menjadi lebih manusiawi (*compassionate capitalism*).¹¹² Dengan sistem ini, negara bertugas melindungi golongan lemah dalam masyarakat dari gilasan mesin kapitalisme.

the letter approach is only possible for highly industrializes states, and is possible to implement in developing countries, particularly those which are still based to a large extent on subsistence agriculture. In the latter case, social security will depend on the ownership of land and on various forms of self-employment, rather than on state assistance. This does not exclude some minimal arrangements being made practically everywhere in order to ensure that at least a threshold a level can be made available to everyone. It will be affected, on the other hand, by the way in which primary resources are distributed: the more widely the land is distributed, the less there will be a need for social security operated by the state. On the other hand, should it be considered that it is more cost-effective to accept accumulation of capital and land in order to achieve a higher level of productivity, this should than be complemented by redistributing the part of the income derived from such production in order to ensure the social security of those who otherwise might have been marginalized as consequence of the processes of accumulation.”

¹¹²Masad Masrur, *Kewajiban Negara Terhadap Kesejahteraan Rakyat*, <http://masadmasrur.blog.co.uk/2008/11/27/kewajiban-negara-terhadap-kesejahteraan-rakyat-5119802/>, 27 Nopember 2008. Melihat konsep negara sebagai penyelenggara kesejahteraan rakyat, maka muncullah konsep *welfare state* (negara kesejahteraan) yang dalam sejarahnya pertama kali muncul di Inggris dengan ditandatanganinya Undang-undang Kemiskinan (*the poor relief act*) pada tahun 1598 (diamandemen beberapa kali) dilanjutkan pada saat dimulainya upaya rekonstruksi sosial dan ekonomi paska Perang Dunia I dan II (1940-an). Perkembangan *welfare state* (negara kesejahteraan) sebetulnya dimulai sejak Bapak Sosialisme Demokrat Jean Jacques Rousseau, menerbitkan *Discours sur l'original et Fondament de l'Inequality parmi les Hommes* pada tahun 1775, yang mendahului terbitnya karya Adam Smith *The Wealth Nation* 1776 yang mendasari pengembangan model kapitalisme dan karya Karl Marx *Das Capital* 1848 yang mendasari Komunisme. Jean Jacques Rousseau melontarkan diskursus tentang penyebab ketimpangan sosial yang dialami manusia. Adam Smith membangun optimisme tentang kemakmuran bangsa-bangsa yang bisa dicapai lewat mekanisme invisible hand, sementara Marx melontarkan tesis tentang adanya proses ‘penghisapan’ (exploitation) kaum lemah oleh pemilik modal. Jean Jacques Rousseau membedakan dua jenis ketimpangan sosial di masyarakat. Pertama, ketimpangan yang bersifat fisik atau alamiah yang disebabkan oleh perbedaan umur, kesehatan, ketahanan tubuh dan kualitas mental dan kejiwaan. Kedua, ketimpangan politik atau struktural yang dibentuk oleh bias kekuasaan serta produk kebijakannya yang sadar atau tidak, lebih memihak yang kaya atau kuat. Diskursus ini dipakai oleh pemikir dan aktivis sosialis-demokrat dan membedakan antara faham sosialisme-demokrat dan sosialisme-komunis. Beberapa pemikir Sosial-Demokrat Eropa, melihat bahwa kedahsyatan transformasi sosial akibat kapitalisme yang menyebabkan kesengsaraan sebagian penduduk adalah akibat dari sebagian besar keuntungan masuk pada kaum pemodal. Mereka menyimpulkan bahwa proses pemiskinan adalah akibat kesenjangan antara pendapatan yang diterima buruh dengan nilai sesungguhnya yang disumbangkan kepada nilai produksi. Atas dasar itu, menurut Sismondi (pemikir Sosial-Demokrat asal Prancis, 1773-1842), harus dihapuskan dominasi kelas kapitalis yang dikontrol oleh pemilik modal dan pimpinan industri kepada kaum buruh. Pemikir sosial-demokrat lainnya, Pierre Joseph Proudhon (Prancis 1809-1865) pada bukunya yang terkenal, *Systeme des Contradictions Economics ou Philosophie de la Mesere*, menjelaskan bahwa eksploitasi buruh adalah akibat adanya kepemilikan oleh pemodal. Bagi Proudhon, satu-satunya yang produktif adalah bekerja, dan selama ini, menurutnya ada ‘kesalahan perhitungan’ antara buruh dan majikan. Majikan membayar buruh dengan ‘nilai pekerjaan individualnya’. Tapi, majikan menahan untuk dirinya

'hasil dari pekerjaan kolektif seluruhnya' (le produit de la force collective de tous). Karena itu, semua kapital yang diakumulasikan adalah suatu 'pemilikan sosial/bersama' (propriete sociale). Dengan pemikiran ini, sebetulnya Sosial-Demokrat menyerang sistem kepemilikan dalam kapitalisme yang dinyatakan sebagai 'eksploitasi kaum kuat terhadap kaum lemah'. Namun, pemikirannya ini juga mendapat kritikan dari pemikir Sosialisme-Komunis Karl Marx pada bukunya *Misere de la Philosophie* (Kesengsaraan Filsafat). Tetapi, kembali Sosial-Demokrat menjawab bahwa dalam sosialis-komunis ada 'eksploitasi kaum lemah terhadap kaum kuat' dan 'agama dari kesengsaraan'. Negara Kesejahteraan sebenarnya merupakan kelanjutan dan perluasan dari hak-hak warga negara. Hak-hak warga negara tersebut, antara lain hak sipil, hak politik dan hak sosial, selama 300 tahun secara perlahan berhasil diakui dan terpenuhi. Hal sipil (kebebasan berbicara) warga diakui dan dipenuhi pada abad ke-18, hak politik (hak memilih dalam pemilu) diakui dan dipenuhi pada abad ke-19, dan hak sosial (kesejahteraan dan jaminan sosial) diakui dan dipenuhi pada abad ke-20. Negara Kesejahteraan berusaha membebaskan warganya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkankesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikan hak setiap warga sebagai 'alasan utama' kebijakan sebuah negara. Negara, dengan demikian, memberlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya. Hak-hak sosial tersebut mendapat jaminan dan tidak dapat dilanggar (inviolable) serta diberikan berdasar atas dasar kewargaan (citizenship) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas. Negara Kesejahteraan, pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif mengelola dan mengorganisasikan perekonomian yang didalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya. Negara Kesejahteraan merupakan buah dari integrasi ekonomi kapitalistik yang mencapai masa emas sejak akhir abad ke-19 dengan industrialisasi sebagai faktor pemicunya. Awalnya, kebijakan Negara Kesejahteraan ini merupakan upaya untuk mengendalikan ancaman mobilisasi politik dan gerakan radikal dari kelas pekerja baru yang terbentuk setelah industrialisasi sekaligus mengukuhkan kesetiaan kelas baru tersebut pada negara (nation state building). Tren kemudian berubah, awal 1900an negara-negara yang lebih demokratis dengan industrialisasi yang lebih maju mulai membangun negara kesejahteraannya. Kebijakan sosial juga tidak lagi menjadi alat bagi pengendalian politis kelas pekerja, namun untuk memenuhi tuntutan industrialisasi bagi kelas pekerja yang sehat dan cakap. Negara Kesejahteraan hadir bukanlah sebagai satu entitas yang berwajah tunggal. Luas cakupan dan ragam kebijakan sosial yang diterapkan oleh masing-masing Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Setidaknya ada dua tipologi Negara Kesejahteraan, yaitu residual *welfare state* dan institutional *welfare state*. Residual *welfare state* mengasumsikan tanggung jawab negara sebagai penyedia kesejahteraan berlaku, jika dan hanya jika keluarga dan pasar gagal menjalankan fungsinya serta terpusat pada kelompok tertentu dalam masyarakat, seperti kelompok marjinal sertamereka yang "patut" mendapatkan alokasi kesejahteraan dari negara. Sedangkan institutional *welfare state* bersifat universal, mencakup semua populasi warga, serta terlembagakan dalam basis kebijakan sosial yang luas dan vital bagi kesejahteraan masyarakat. Negara Kesejahteraan amat dipengaruhi oleh rezim yang berkuasa pada masing-masing negara (*welfare regims*). Pengaruh ini terjadi terutama terhadap kemampuan negara tersebut memproduksi dan mendistribusikan kesejahteraan melalui kebijakan sosial. Rezim kesejahteraan mengacu pada pola intraksi dan saling keterkaitan dalam produksi dan alokasi kesejahteraan antar-negara, rezim pasar dan keluarga/rumah tangga. Ketiga lembaga tersebut merupakan penyedia kesejahteraan dan tempat individu mendapatkan perlindungan dari resiko-resiko sosial. Namun, tidak selamanya negara menjadi aktor tunggal dalam penyediaan kesejahteraan. Ada varian Negara Kesejahteraan yang ditipologikan menurut rezim kesejahteraan Liberal, Sosial Demokrat dan Konservatif. Dimana terlihat peran negara, rezim pasar dan keluarga/rumah tangga memiliki dominasi masing-masing.

Hingga saat ini, negara kesejahteraan masih dianut oleh negara maju dan berkembang.¹¹³ Dilihat dari besarnya anggaran negara untuk jaminan sosial, sistem ini dapat diurutkan ke dalam empat model, yakni:

Pertama, model universal yang dianut oleh negara-negara Skandinavia, seperti Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia. Dalam model ini, pemerintah menyediakan jaminan sosial kepada semua warga negara secara melembaga dan merata. Anggaran negara untuk program sosial mencapai lebih dari 60 persen dari total belanja negara.

Kedua, model institusional yang dianut oleh Jerman dan Austria. Seperti model pertama, jaminan sosial dilaksanakan secara melembaga dan luas. Akan tetapi kontribusi terhadap berbagai skim jaminan sosial berasal dari tiga pihak (payroll contributions), yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh).

Ketiga, model residual yang dianut oleh AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Jaminan sosial dari pemerintah lebih diutamakan kepada kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat dan penganggur. Pemerintah menyerahkan sebagian perannya kepada organisasi sosial dan LSM melalui pemberian subsidi bagi pelayanan sosial dan rehabilitasi sosial “swasta”.

Keempat, model minimal yang dianut oleh gugus negara-negara latin (Prancis, Spanyol, Yunani, Portugis, Itali, Chile, Brazil) dan Asia (Korea Selatan, Filipina, Srilanka). Anggaran negara untuk program sosial sangat kecil, di bawah sepuluh persen dari total pengeluaran negara. Jaminan sosial dari pemerintah

¹¹³Janusz Symonides, *ed., op. cit.*, lebih lanjut, Asbjorn Eide dalam “Economic and Social Rights” mengatakan bahwa “Basically, international human rights recognize three bases to ensure an adequate standard of living: property, work and social security. The organization of social security can take different forms and scope. The minimum approach has evolved from the poor relief of previous centuries and extends therefore only to those who do not manage to obtain a living through the operation of the market. The second approach is to organize social security by way of insurance to be paid by workers and employers, but with more or less extensive obligations established by law to ensure that such insurance arrangements are in fact applied. It may also be more or less extensive in scope, concerning insurance against accidents in work and insurance against disability, or periods of unemployment. It may also extend to obligatory means for old-age pensions. Such arrangements can provide guarantees only for those who actually work. For the jobless and the more or less self-employed and, particularly, those employed in the so-called ‘informal sector’, such insurance cannot provide security. Consequently, it may have to be combined with the first type of ‘poor relief’, the so-called ‘safety net’, to cater for those who fall everyone, based partly on contributions made obligatory by workers and employers, but supplemented by state funding derived from taxation and the other sources of income. Such comprehensive social security may sometimes extend to coverage of disability, unemployment, old age, child allowances and leave with pay during periods pregnancy and children.”

diberikan secara sporadis, temporer dan minimal yang umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri dan swasta yang mampu mengiur.¹¹⁴

¹¹⁴ Masad Masrur, *op. cit.*, sebagai perbandingan, menurut Masad, negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang didalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar warganya. Secara umum, suatu negara bisa digolongkan sebagai Negara Kesejahteraan jika mempunyai empat pilar: (1) social citizenship; (2) full democracy; (3) modern industrial relation system; (4) right to education and the expansion of modern mass education systems. Keempat pilar diatas dimungkinkan dalam Negara Kesejahteraan karena negara memperlakukan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial (the granting of sosial right) kepada warganya. Hak-hak sosial tersebut mendapat jaminan seperti layaknya hak atas properti, tidak dilanggar (inviolable) serta diberikan berdasarkan basis kewargaan (citizenship), bukan atas dasar kinerja atau kelas. Dalam hal ini, Negara Kesejahteraan berusaha membebaskan warganya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak warga yang diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan negara. Di negara-negara Eropa dan Amerika Utara, berdasarkan perbandingan antara tahun adopsi dengan tingkat Gross Development Product (GDP) per kapita suatu negara, beberapa negara diklasifikasi sebagai berikut; (1) negara-negara yang mengadopsi negara kesejahteraan lebih belakangan, tapi memiliki pertumbuhan ekonomi lebih awal (misalnya Yunani dan Portugal); (2) negara-negara yang mengadopsi negara kesejahteraan lebih lambat pada tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi (Swis, Kanada dan Amerika); (3) negara-negara yang mengadopsi negara kesejahteraan lebih awal namun saat perekonomian tinggi (Inggris dan Belanda); (4) negara-negara yang mengadopsi negara kesejahteraan sangat awal pada saat ekonomi masih rendah (Jerman, Skandinavia (Eropa Utara), Italia, Spanyol). Adopsi sistem welfare state membutuhkan suatu dukungan kapasitas birokrasi yang kuat, sebagai bentuk organisasi modern yang efektif dan efisien. Negara yang mengadopsi welfare state awal, seperti Jerman, membangun berdasar kapasitas administrasi dan birokrasi yang diwarisi dari Prusia. Demikian juga Norwegia, Swedia dan Denmark, telah memakai sistem layanan publik yang kuat, kapabel serta berpengalaman luas dalam penyediaan jasa pendidikan dan asuransi hari tua. Adopsi sistem welfare state juga didukung oleh system demokrasi parlementer seperti yang ditunjukkan di negara Skandinavia yang memperlihatkan koalisi Sosial-Demokrat (kelas petani, pekerja kota) dalam menghasilkan red-green alliance di parlemen yang menghasilkan kebijakan sistem welfare state. Di luar Eropa, kelompok negara-negara di Asia Timur dan Amerika Latin telah mencoba membangun Kelembagaan Negara Kesejahteraan (welfare state institution) dan Infrastruktur Negara Kesejahteraan (welfare infrastructure). Di Amerika Latin, seperti Chile, Brazil, Argentina, Costa Rica dan Uruguay, menerapkan sistem jaminan yang terbatas antar kelompok masyarakat. Kelompok Pegawai negeri sipil (PNS) dan Militer menjadi privileged group yang menerima manfaat paling besar dari sistem yang ada, ada jaminan tunjangan untuk keluarga dan pengangguran. Namun begitu, masih ada kelompok negara Amerika Latin lainnya yang amat terbatas dalam menerapkan sistem welfare state, mereka bahkan tidak memberi jaminan pada keluarga dan pengangguran, seperti Dominica, El Salvador, Haiti, Honduras dan Nicaragua. Sistem jaminan sosial yang dibangun di Amerika Latin memang berbeda dengan Eropa. Di Amerika Latin sistem jaminan sosialnya pada dasarnya hanya bertumpu pada tiga kebijakan utama yaitu jaminan pensiun, jaminan kesehatan, subsidi dan kontrol harga. Negara Amerika Latin baru mampu membangun economic citizenship dan mengaitkan dengan political citizenship dengan cakupan yang terbatas dan terfragmentasi. Di Asia Timur, terutama Jepang, format sistem welfare state dicirikan oleh sistem jaminan sosial yang tersegregasi antar jenis pekerjaan serta peran keluarga sebagai penyedia jasa kesejahteraan sosial. Jepang mensubordinasikan pengembangan kebijakan sosial dibawah strategi pembangunan negara-bangsa melalui pembangunan ekonomi. Dengan mengejar pertumbuhan ekonomi, mengembangkan sistem jaminan kesejahteraan korporasi/perusahaan serta melemahkan serikat buruh, Jepang berhasil menggeser pengeluaran biaya sosial yang seharusnya ditanggung negara kepada pasar. Karakter yang kurang lebih sama, juga dijumpai di Korea dan Taiwan. Kedua negara ini memiliki pemerintahan yang relatif otoriter, negara mempunyai hubungan erat dengan kelompok bisnis dengan melemahkan kelompok serikat buruh dan menaikkan perekonomian. Peningkatan kesejahteraan akan datang sebagai turunan dari

Lebih jauh, kita dapat menengok Selandia Baru, satu negara yang mempraktekkan negara kesejahteraan.

Selandia Baru memang tidak menganut model ideal negara kesejahteraan seperti di negara-negara Skandinavia. Tetapi, penerapan negara kesejahteraan di negara ini terbilang maju diantara negara lain yang menganut model residual. Yang unik, sistem ini tidak berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dengan strategi ekonomi kapitalisme. Sistem jaminan sosial, pelayanan sosial dan bantuan sosial (*income support*), misalnya, merupakan bagian dari strategi ekonomi neo liberal dan kebijakan sosial yang terus dikembangkan selama bertahun-tahun.

Penerapan negara kesejahteraan di Selandia Baru dimulai sejak tahun 1930, ketika negara ini mengalami krisis ekonomi luar biasa. Saat itu tingkat pengangguran sangat tinggi, kerusuhan memuncak dan kemiskinan menyebar di mana-mana. Kemudian sejarah mencatat, negara ini keluar dari krisis dan menjadi negara adil-makmur berkat keberanian Michael Joseph Savage, pemimpin Partai Buruh yang kemudian menjadi Perdana Menteri pada tahun 1935, menerapkan negara kesejahteraan yang masih dianut hingga kini. Sebagaimana diabadikan oleh Baset, Sinclair dan Stenson:

pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Negara-negara berkembang seperti Indonesia, Thailand dan Malaysia, memiliki tingkat kesulitan yang lebih besar dibanding di Eropa dan Asia Timur. Negara-negara Asia Tenggara berada pada jalur Kelompok Afrika (*colonial zone of Asia/ and Africa*) dimana sistem kesejahteraan yang dikembangkan para kolonial akan mempengaruhi kapasitas negara tersebut dalam mengembangkan sistem perlindungan sosial paska kemerdekaan mereka. Proporsi pengeluaran publik bagi kesejahteraan sosial sangat terbatas, bahkan jauh lebih kecil dari kelompok *development state* lainnya di Asia Timur dan Singapura. Malaysia dan Indonesia hanya memiliki jaminan kecelakaan kerja, jaminan kesehatan dan pensiun dengan prosentasi terhadap GDP sekitar 1,7% (untuk Indonesia) dan 2,9% (untuk Malaysia). Sementara Thailand juga memiliki tunjangan pengangguran dan tunjangan keluarga. Pertanyaannya kemudian, akankan Asia Tenggara memiliki kemampuan untuk membangun *welfare state* sebagaimana negara lainnya? Banyak pengamat yang optimis bahwa secara gradual negara-negara Asia Tenggara sejak 1990-an mulai mengonsolidasikan sistem jaminan kesejahteraan sosial mereka. Krisis ekonomi pada pertengahan 1990-an menyadarkan banyak negara Asia bahwa pertumbuhan ekonomi tidak bisa begitu saja menggantikan kebutuhan akan sistem jaminan sosial yang koheren. Malaysia, Filipina dan Thailand mulai melakukan reformasi terhadap sistem pensiun dan sistem asuransi umum di negara-masing-masing. Di Indonesia, krisis ekonomi yang terjadi menunjukkan bahwa suatu sistem kebijakan sosial yang memadai harus menjadi bagian integral dari kebijakan pembangunan untuk menjadikan negara mampu menjamin kesejahteraan sosial. Dalam konteks rezim kesejahteraan bahkan Indonesia termasuk *less institutionally developed and differentiated*, dibanding dengan negara Asia Tenggara lainnya.

“The main achievement of Savage’s government was to improve the lives of ordinary families. They did this so completely that New Zealanders changed their ideas about what an average level of comfort and security should be.”¹¹⁵

Liberalisasi ekonomi dan mekanisme pasar bebas yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi¹¹⁶ tidak mengurangi peran negara dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Sebagai contoh, sejak tahun 1980 Selandia Baru menjalankan privatisasi dan restrukturisasi organisasi pemerintahan. Namun negara ini tetap memiliki lembaga setingkat departemen (*ministry of social welfare*) yang mengatur urusan sosial.

Anggaran untuk jaminan dan pelayanan sosial juga cukup besar, mencapai 36% dari seluruh total pengeluaran negara, melebihi anggaran untuk pendidikan, kesehatan maupun Pertahanan dan Keamanan. Setiap orang dapat memperoleh jaminan hari tua tanpa membedakan apakah ia pegawai negeri atau swasta. Orang

¹¹⁵Muh. Abdul Halim, “Mengkaji Peran Negara dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia”, <http://bumipetani09.blogspot.com/2009/04/mengkaji-peran-negara-dalam-pembangunan.html>, 16 April 2009.

¹¹⁶*Ibid.* Dalam kapitalisme, negara hanya berperan sebagai “penjaga malam” guna menjamin mekanisme pasar berjalan lancar dan campur tangan negara yang terlalu besar dianggap hanya akan mengganggu beroperasinya pasar. Karenanya, dalam situasi yang tanpa “tangan pengatur keadilan” seperti itu, kapitalisme mudah terpeleset kedalam arogansi ekonomi, homo homini lupus, dan hedonisme yang melihat manusia hanya sebatas “binatang ekonomi” (*homo economicus*) yang motivasi, kebutuhan dan kesenangannya hanya mengejar pemuasan fisik-materi. Patokan tindakannya akan bercorak utilitarianistik, asas “sebesar-besarnya manfaat dari sekecil-kecilnya pengorbanan”. Dalam praktiknya, “manfaat” di sini kerap merosot maknanya menjadi sekadar “konsumerisme-materialisme” dan “pengorbanan” sering terpeleset menjadi penindasan terselubung “si kuat terhadap si lemah”, “majikan terhadap buruh”, “penguasa terhadap yang berkuasai”. Produktivitas, efisiensi, dan pertumbuhan didewakan, sementara solidaritas, efektifitas, dan kesetaraan ditiadakan. Menurut kaum utopiawan revolusioner, seperti Horkheimer, Marcuse, Adorno, dan Roszak, apabila skenario pembangunan seperti ini dibiarkan, maka wajah pembangunan akan diformat dan dikuasai oleh elit teknokrat dan elit konglomerat yang berkolaborasi mereduksi pembangunan yang tahap demi tahap diarahkan menuju teknokrasi totaliter dan “work-fare state” (bukan welfare state) yang mematikan kesejatan manusia, kebebasan, kebahagiaan, keselarasan, keharmonisan dan yang mengasingkan manusia dari semesta dan sesamanya. Itulah salah satu dasarnya mengapa di negara-negara kapitalis pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial tidak dipandang sebagai dua “sektor” yang berlainan dan berlawanan. Keduanya dijalankan secara serasi dan seimbang yang dibingkai oleh formulas! historis dan sosiologis yang bernama “negara kesejahteraan” (*welfare state*) (Suharto, 2001a; 2001b; 2001c; 2001d). Sebagaimana dinyatakan oleh pemikir sosialis Jerman Robert Heilbroner (1976), negara kesejahteraan merupakan sebuah ideologi, sistem dan sekaligus strategi yang jitu untuk mengatasi dampak negatif kapitalisme. Karena menurutnya, perlawanan terhadap kapitalisme di masa depan memang tidak dapat dan sudah seharusnya tidak diarahkan untuk membongkar total sistem ini, melainkan untuk mengubah sistem yang “unggul” ini agar lebih berwajah manusiawi (*compassionate capitalism*) dalam mengatasi akibat mekanisme pasar yang tidak sempurna.

cacat dan penganggu selain menerima *social benefit* sekitar NZ\$400 setiap dua minggu (fortnightly), juga memperoleh pelatihan dalam pusat-pusat rehabilitasi sosial yang profesional. Di Indonesia sendiri saat ini masyarakat Indonesia saat ini lebih menekankan anggaran pengeluaran negara untuk pendidikan dari pada jaminan sosial.

C. Jaminan Sosial Menurut Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945

Dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 28H ayat (3) yang menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.¹¹⁷ Pada Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”¹¹⁸

Pelaksanaan kedua pasal tersebut sekaligus dapat memenuhi amanat Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, dan Pasal 34 ayat (1) berbunyi “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara negara”. Pasal-pasal inilah yang secara material menjadi alasan konstitusional di bidang Jaminan Sosial, yang menegaskan bahwa jaminan sosial (*social security*) merupakan “hak” (*right*) bukan merupakan “hak istimewa” (*privilege*), karena:¹¹⁹

¹¹⁷Merupakan hak dasar.

¹¹⁸Negara berkewajiban mengembangkan sistem jaminan sosial diantaranya dengan membentuk peraturan perundang-undangan.

¹¹⁹Henry Champbell Black, *Black Law Dictionary with Pronounciations*, Edisi VI, (USA: West Publishing, 1990), hal 1197.

“Privilege is a particular benefit or advantage enjoyed by a person, company, or class beyond the common advantages of other citizen. An exceptional or extraordinary power or exemptions. A peculiar right, advantage, exception, power, franchise, or immunity held by a person or class, not generally possessed by others.

Pendekatan ini baru diadopsi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional¹²⁰ dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.¹²¹ Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional menyatakan “Pemerintah secara bertahap mendaftarkan penerima bantuan iuran sebagai peserta kepada Badan Penyelenggara jaminan sosial”. Kemudian Pasal 14 ayat (2) berbunyi “Penerima bantuan iuran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah fakir miskin dan orang tidak mampu”. Kemudian Pasal 17 ayat (4) menyebutkan bahwa “Iuran program jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang yang tidak mampu dibayar oleh Pemerintah”.

Pada pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 menyatakan bahwa “Asuransi kesejahteraan sosial diselenggarakan untuk melindungi warga negara yang tidak mampu membayar premi agar mampu memelihara dan mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya”. Ayat selanjutnya menyatakan “Asuransi kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk bantuan iuran oleh Pemerintah”.

Kementerian Sosial saat ini sebagai kementerian yang menyelenggarakan tugas pembangunan di bidang kesejahteraan sosial, mulai dipertanyakan eksistensinya dengan dilikudasinya kementerian ini dan diubah menjadi sebuah lembaga negara pada masa pemerintahan Presiden Abdurachaman Wahid (1999-2001) dengan alasan diduga telah menjadi sarang korupsi, kolusi dan nepotisme.¹²²

¹²⁰Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional*, *loc. cit.*

¹²¹Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Kesejahteraan Sosial*, *loc. cit.*

¹²²(***), *Nahkoda Kebangkitan Depsos Baru* <http://padang-today.com/?today=persona&id=52>, , diunduh hari Selasa, 2 Februari 2009.

Pasal 5 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara¹²³ menyebutkan bahwa urusan sosial masuk dalam urusan Pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila kita mengkaji lebih lanjut, sebenarnya Pasal 17 ayat (4) Undang-undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional ini justru mendasari pemikirannya berdasarkan Pasal 34 ayat (3) hasil amandemen yang menurut catatan Sekretariat Jenderal MPR RI ditambahkan (fasilitas) “sosial” dan “lainnya” untuk lebih menegaskan unsur-unsur yang menjadi tanggung jawab negara, bukan pada Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945.¹²⁴

Sebelum diubah, Pasal 34 tanpa ayat¹²⁵, setelah perubahan menjadi empat ayat.¹²⁶ Perubahan ini didasarkan kepada kebutuhan meningkatkan jaminan konstitusional yang mengatur kewajiban negara di bidang kesejahteraan sosial. Adanya ketentuan mengenai kesejahteraan sosial yang jauh lebih lengkap dibanding sebelum perubahan, merupakan bagian upaya mewujudkan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) sehingga rakyat dapat hidup sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan. Di dalam rumusan tersebut terkandung maksud untuk lebih mendekatkan gagasan negara kesejahteraan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam realita.

Bahkan, BP Ad Hoc sepakat untuk menjadikan hak untuk mendapatkan jaminan sosial ini dijadikan hak konstitusional seperti yang termaktub dalam Pasal

¹²³Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Kementerian Negara*, *loc. cit.*

¹²⁴Republik Indonesia, *Rancangan Putusan Sidang MPR RI Akhir Jabatan Periode 1999-2004 Hasil Badan Pekerja MPR RI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI), 2004.

¹²⁵Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, lebih lengkapnya, pasal ini berbunyi: “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.”

¹²⁶*Ibid.* Pasal 34 ayat (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.***); (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.***); (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.***); (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.***).

28H ayat (3) Undang-undang Dasar NKRI Tahun 1945¹²⁷. Ketika hak tersebut telah menjadi hak konstitusional warga negara, maka seharusnya Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional ini harusnya mengatur seluruh jaminan sosial untuk setiap warga negara dan bukan hanya mereka yang bekerja pada sektor formal saja.

Negara Indonesia menganut paham sebagai negara kesejahteraan¹²⁸, berarti terdapat tanggung jawab negara untuk mengembangkan kebijakan negara di berbagai bidang kesejahteraan serta meningkatkan kualitas pelayanan umum (*public services*) yang baik melalui penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat.¹²⁹

Kata “fakir miskin” yang terdapat dalam ketentuan Pasal 34 ayat (1) mempunyai pengertian yang berbeda. Karena itu perkataan “fakir miskin”¹³⁰ tidak dapat dipahami sebagai satu kesatuan konsep. Kedua kata itu berasal dari bahasa Arab dengan pengertian berbeda. Kata “fakir” berarti orang yang tidak mampu berusaha menghidupi dirinya sendiri, sedangkan kata “miskin” mempunyai arti orang yang mampu berusaha tetapi tidak mencukupi kebutuhan minimum untuk menghidupi diri sendiri.

¹²⁷Lebih lengkapnya berbunyi “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.**”

¹²⁸Hafiz Habibur Rahman, *Political Science and Government, Eighth Enlarged edition* (Dacca: Lutfor Rahman Jatia Mudran 109, Hrishikesh Das Road, 1971), hal 89. “... The Social Welfare Theory of Rights: The advocate of the social welfare theory hold that rights are conditions of social welfare. They are creations of society, and therefore law, customs, traditions and the natural rights “should all yield to what is socially useful or socially desirable.” The utilitarians, Bentham and Mill are the real exponents of the social welfare theory of rights. They set up the principle of the greatest happiness of the greatest number, and made it the criterion of utility. But, utility, they believed should be determined by consideration of reason and experience. The social welfare theory of rights has much to commend. But one cannot say what social welfare actually means. Does it mean the greatest happiness of the greatest number to be common good? In fact, much political wrong has been done, during recent time, to the individuality of man in the name of social goods.”

¹²⁹Putusan MK Perkara Nomor 007/PPU-III/2005, hal. 229-231.

¹³⁰Pusat Bahasa, *op. cit.*, hal 312. Kata fakir berarti orang yang sangat kekurangan; orang yang terlalu miskin; -- miskin berarti kaum fakir dan kaum miskin, orang yang sangat kekurangan.

Konsep jaminan sosial¹³¹ dalam arti luas meliputi setiap usaha di bidang kesejahteraan sosial untuk meningkatkan taraf hidup manusia dalam mengatasi keterbelakangan, ketergantungan, ketelantaran, dan kemiskinan. Konsep ini belum dapat diterapkan secara optimal di Indonesia, karena keterbatasan pemerintah di bidang pembiayaan dan sifat ego sektoral dari beberapa pihak yang berkepentingan dalam jaminan sosial.

Pengalaman penanggulangan kemiskinan pada masa lalu memperlihatkan berbagai kelemahan, antara lain: (i) masih berorientasi kepada pertumbuhan makro ekonomi, tanpa memperhatikan aspek pemerataan, (ii) kebijakan masih bersifat sentralistik, (iii) lebih bersifat karikatif¹³² daripada transformatif¹³³, (iv) memposisikan masyarakat miskin sebagai obyek daripada sebagai subyek, (v) orientasi penanggulangan kemiskinan cenderung karikatif dan sesaat, dan peningkatan produktivitas yang berkelanjutan, (vi) serta cara pandang dan solusi yang bersifat generik terhadap permasalahan kemiskinan yang ada tanpa memperhatikan kemajemukan yang ada.¹³⁴

Kemiskinan dalam pengertian Max Neef sekurang-kurangnya ada enam macam kemiskinan yang ditanggung komunitas konvensional.¹³⁵ Pada umumnya

¹³¹ Dalam Arikel 25 Universal Declaration of Human Rights, dinyatakan: “everyone shall, ‘as a member of society’, have the right to social security. Kemudian dilanjutkan pada ayat (1) “refers to the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or lack of livelihood in circumstances beyond one’s control. Kemudian dalam Artikel 9 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights provides for the right of everyone to ‘social security, including social insurance’. Kemudian dalam Artikel 10 disebutkan, which deals with protection of the family, mentions social security benefits during maternity leave. The Brief text of Article 9 of the International Covenant on Economic Social, and Cultural Rights must be seen againts the background of the much more developed ILO standards. The principal ILO instrument in the field of social security is the Social Security (Minimum Standards) Convention of 1952. This menu type Convention is stuctured around nine specific branches of social security: (1) medical care, (2) sickness benefit, (3) unemployment benefit, (4) old-age benefit, (5) employment injury benefit, (6) family benefit, (7) maternity benefit, (8) invalidity benefit, (9) survivor’s benefit.

¹³² Pusat Bahasa, *op. cit.*, hal 528. Kata karikatif berasal dari kata karikatur yang berarti gambar olok-olok yang mengandung pesan sindiran, dan sebagainya.

¹³³ *Ibid.*, hal. 1209, kata transformatif berarti bersifat berubah-ubah bentuk (rupa, macam, sifat, keadaan, dsb).

¹³⁴ Rudolf H. Strahm, *Kemiskinan Dunia Ketiga*, (Jakarta: CIDES, 1999), hal 2-3.

¹³⁵ *Ibid.*, menyatakan di banyak negara dunia ketiga, struktur sosial masing-masing lapisan masyarakat berkembang ke arah berlawanan. Hal ini mengakibatkan semakin lebarnya jurang kaya-miskin. Fenomena ini disebut “*Entwicklung der Unterentwicklung*” (perkembangan negatif).

dilihat dari pendapatan suatu komunitas yang berada di bawah garis kemiskinan tertentu. Oleh karena itu, sering kali upaya pengentasan kemiskinan hanya bertumpu pada upaya peningkatan pendapatan komunitas tersebut. Hal ini berbeda dengan kenyataan di lapangan, karena permasalahan kemiskinan bukan hanya bersumber dari masalah ekonomi saja, tetapi juga meliputi berbagai masalah lainnya yang bersifat majemuk.

Kemiskinan yang ditanggung komunitas¹³⁶, pengertiannya dapat dikelompokkan menjadi beberapa macam, yaitu:¹³⁷

- a. kemiskinan sub-sistensi¹³⁸, penghasilan rendah, jam kerja panjang, perumahan buruk, fasilitas air bersih mahal;

Proses ini juga dapat terjadi meskipun pertumbuhannya positif. Pada berbagai forum diskusi strategi pembangunan dipergunakan dua prinsip dalam mendefinisikan dan menilai pembangunan: Kelompok pertama menyamakan dengan pertumbuhan Gross National Product (GNP), modernisasi alat-alat produksi, serta penggunaan modal besar dan teknologi. Kelompok lain mengutamakan pengentasan masyarakat dari kemiskinan, pemenuhan kebutuhan pokok, kemandirian, dan pembagian kekuasaan yang proporsional. Pengalaman yang ada menunjukkan, pengentasan masyarakat dari kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan pokok lebih penting dari pada pertumbuhan GNP. Kita hidup dalam sebuah dunia, dimana 26 persen penduduknya (di negara-negara industri Blok Barat dan Blok Timur) menguasai lebih dari 78 persen produksi, 81 persen penggunaan energi, 70 persen pupuk, dan 87 persen persenjataan dunia. Sementara itu 74 persen penduduk dunia di negara-negara berkembang (di Afrika, Asia, dan Amerika Latin) hanya mendapat jatah seperlima produksi dan kekayaan dunia. Kemiskinan dan keterbelakangan di dunia ketiga merupakan masalah sosial terbesar di zaman ini.

¹³⁶Mulyanto Sumardi&Hans-Dieter Evers, *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*, (Jakarta: CV Rajawali, 1982), hal 55; Dari grafik Fungsi Engel dari penelitian yang dilakukan Mulyanto Sumardi&Hans-Dieter Evers dapat ditarik kesimpulan bahwa: (1) makin tinggi pendapatan suatu rumah tangga, maka makin rendah prosentase pengeluaran pangan, dan hal ini mempertegas fungsi engel; (2) makin tinggi pendapatan suatu rumah tangga maka makin rendah prosentase pengeluaran untuk perumahan, tetapi pada tingkat pendapatan tertentu prosentase itu akan naik lagi dengan naiknya pendapatan tersebut; (3) untuk pengeluaran yang lain (pakaian, transportasi, pendidikan dan kesehatan), maka secara keseluruhan, makin naik tingkat pendapatan maka prosentase pengeluaran kebutuhan juga naik; (4) dari grafik ternyata pada tingkat pendapatan tertentu ternyata pada tingkat dimana pendapatan rata-rata berada, maka selalu terjadi perubahan arah grafik dari pengeluaran tiap-tiap jenis kebutuhan.

¹³⁷Edi Suharto, *Paradigma Baru Studi Kemiskinan*, http://www.immungn.org/public_htm/article.php.story/2003091, 11 September 2003, diakses tanggal 4 Maret 2010.

¹³⁸Secara teoritis konsep ekonomi subsisten ini adalah kalau produksi dan konsumsi ada pada satu tangan atau di satu masyarakat kecil. Pokoknya produksi dan konsumsi dapat dikatakan menjadi satu, apa yang diproduksi dikonsumsi sendiri. Sendiri disini tidak mutlak satu orang, tetapi dapat juga satu keluarga, satu masyarakat kecil, atau sekelompok orang. Biasanya pengertian subsisten ini diterapkan dengan pertanian, yaitu pertanian yang subsisten, tetapi juga ada di daerah perkotaan. Orang kota dengan pendapatannya yang minim masih dapat hidup karena mereka mencari barang-barang dari sampah, membuat rumah di pinggir jalan atau rel kereta api atau sungai. Mereka mungkin memetik tanamannya sendiri dari pekarangan di tanah mereka, atau mungkin juga memelihara ternak sendiri dan dimakan sendiri. Artinya mereka mendapat barang

- b. kemiskinan perlindungan, lingkungan buruk (sanitasi, sarana pembuangan sampah, polusi), kondisi kerja buruk, tidak ada jaminan atas hak pemilikan tanah;
- c. kemiskinan pemahaman, kualitas pendidikan formal buruk, terbatasnya akses atas informasi yang menyebabkan terbatasnya kesadaran atas hak, kemampuan dan potensi untuk mengupayakan perubahan;
- d. kemiskinan partisipasi, tidak ada akses dan kontrol atas proses pengambilan keputusan yang menyangkut nasib diri dan komunitas;
- e. kemiskinan identitas, terbatasnya perbauran antar kelompok sosial, terfragmentasi; dan
- f. kemiskinan kebebasan, stress, rasa tidak berdaya, tidak aman baik di tingkat pribadi maupun komunitas.

D. Tinjauan Umum Jaminan Sosial di Berbagai Negara

Di awal tahun 1950-an Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mensponsori penyebaran sistem kesejahteraan sosial di negara-negara baru merdeka. Model yang diperkenalkan sangat sempit, yakni yang bersifat remedial (koreksional dan rehabilitatif) dengan fokus pada: anak-anak, keluarga, remaja, lanjut usia (lansia).

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).¹³⁹

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial

tanpa uang. Keadaan orang miskin tidak cukup baik dan enak, tetapi cukup untuk hidup dan reproduksi, jadi makin miskin seseorang secara teoritis makin besar peranan sektor subsisten. Sedangkan seperti diketahui, makin besar yang dipergunakan untuk makan dan makin kecil yang dipergunakan untuk kepentingan lain yang tidak penting. Dengan kata lain, makin tinggi realisasi pemenuhan kebutuhan penting dibanding seluruh kebutuhan rumah tangga, makin besar peranan sektor subsisten.

¹³⁹Edi Suharto, “Re-inventing Depsos”, <http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf>, 2006, hal 8.

(*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Negara kesejahteraan juga merupakan anak kandung pergumulan ideology dan teori, khususnya yang bermatra sayap kiri (*left wing view*), seperti Marxisme, Sosialisme, dan Sosial Demokratik (Spicker, 1995). Namun demikian, dan ini yang menarik, konsep negara kesejahteraan justru tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis. Di negara-negara Barat, negara kesejahteraan sering dipandang sebagai strategi ‘penawar racun’ kapitalisme, yakni dampak negatif ekonomi pasar bebas. Karenanya, *welfare state* sering disebut sebagai bentuk dari ‘kapitalisme baik hati’ (*compassionate capitalism*) (Suharto, 2005b). Sebagai ilustrasi, Thoenes mendefinisikan *welfare state* sebagai “a form of society characterised by a system of democratic government-sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist system of production” (Suharto, 2005b). Meski dengan model yang berbeda, negara-negara kapitalis dan demokratis seperti Eropa Barat, AS, Australia dan Selandia Baru adalah beberapa contoh penganut *welfare state*. Sedangkan, negara-negara di bekas Uni Soviet dan Blok Timur umumnya tidak menganut *welfare state*, karena mereka bukan negara demokratis maupun kapitalis (Suharto, 2005b).¹⁴⁰

Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006), ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah ‘utility’ (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi

¹⁴⁰*Ibid.*

pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak negara kesejahteraan” (*father of welfare states*).

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan adalah Sir William Beveridge¹⁴¹ (1942) dan T.H. Marshall (1963). Di Inggris, dalam laporannya mengenai Social Insurance and Allied Services, yang terkenal dengan nama Beveridge Report, Beveridge menyebut *want, squalor, ignorance, disease* dan *idleness* sebagai ‘*the five giant evils*’ yang harus diperangi (Spicker, 1995; Bessant, et al, 2006). Dalam laporan itu, Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi sosial komprehensif yang dipandanginya mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*). Pengaruh laporan Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain di Eropa dan bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut. Sayangnya, sistem ini memiliki kekurangan. Karena berpijak pada prinsip dan skema asuransi, ia tidak dapat mencakup resiko-resiko yang dihadapi manusia terutama jika mereka tidak mampu membayar kontribusi (premi). Asuransi sosial gagal merespon kebutuhan kelompok-kelompok khusus, seperti orang cacat, orang tua tunggal, serta mereka yang tidak dapat bekerja dan memperoleh pendapatan dalam jangka waktu lama. Manfaat dan pertanggungans asuransi sosial juga seringkali tidak adekuat, karena jumlahnya kecil dan hanya mencakup kebutuhan dasar secara minimal.

Dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara (Harris, 1999). Ketidaksempurnaan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem negara kesejahteraan sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi-konsekuensi kapitalisme.

¹⁴¹Sir William Beveridge adalah seorang ekonom yang memperkenalkan Sistem Kesehatan Nasional (National Health Service) di Inggris.

Seperti halnya pendekatan pembangunan lainnya, sistem negara kesejahteraan tidaklah homogen dan statis. Sistem negara kesejahteraan beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban. Meski beresiko menyederhanakan keragaman, sedikitnya ada empat model negara kesejahteraan yang hingga kini masih beroperasi.

Di beberapa negara Eropa usaha penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan mengembangkan sistem Undang-Undang Kemiskinan (Poor Law). Di Inggris Poor Law dikeluarkan dengan maksud untuk meredam terjadinya keresahan sosial akibat rendahnya upah yang diterima pekerja. Dengan berlakunya Poor Law tersebut, orang miskin berhak mendapat bantuan secara sah dari negara. Bantuan tersebut diberikan hanya kepada orang-orang yang benar-benar miskin dan tidak mempunyai sumber penghidupan yang lain, dari keluarga dekat.¹⁴²

Undang-undang tersebut ternyata tidak efektif karena terlalu merendahkan martabat orang yang menerima bantuan. Sehingga dapat dikatakan bahwa tidak ada orang yang senang hati menerima bantuan karena dianggap hina dina dan tidak mempunyai hak sipil. Namun, ada suatu hal penting dari keberadaan Undang-Undang kemiskinan itu, yaitu penegasan suatu prinsip bahwa usaha penanggulangan kemiskinan adalah merupakan kewajiban publik, sehingga pemakaian uang negara adalah merupakan hal yang wajar.¹⁴³

Walaupun undang-undang tersebut tidak efektif, namun dapat memberikan manfaat, antara lain: pengakuan adanya kewajiban masyarakat atau pemerintah untuk membantu orang miskin; disisihkannya dana tertentu untuk membantu membiayai usaha ini; dan secara potensial, ruang lingkungannya bisa dikembangkan secara komprehensif. Oleh karena itu peraturan-peraturan ini bisa dianggap sebagai cikal bakal dari prinsip-prinsip yang mendasari sistem jaminan sosial yang dibentuk seabad kemudian.¹⁴⁴

¹⁴²Widodo Suryandono, dkk, *Laporan Penelitian Model-Model Sistem Jaminan Sosial Nasional Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Center for Law and Good Governance Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal 23.

¹⁴³ *Ibid.*, hal 24.

¹⁴⁴ *Ibid.*

Oleh karena tidak ada perhatian kepada sektor pertanian, para petani yang menginginkan kehidupan yang lebih baik dan berkesinambungan, menyebabkan mereka memilih alternatif bekerja di sektor industri. Disebutkan dalam “paradigma ekonomi pembangunan” bahwa di negara berkembang petani tidak diproteksi, sehingga menjadi paradog yang sangat mengganggu pertumbuhan ekonomi di pedesaan. Dikatakan bahwa:

“Negara-negara maju yang mengandalkan industri, yang mempunyai teknologi yang tinggi dan memiliki tingkat penghasilan per kapita sangat besar umumnya memproteksi petaninya yang notabene hanya sedikit jumlahnya. Sedangkan di negara-negara berkembang yang umumnya negara miskin, berbasis pertanian justru tidak ramah terhadap petaninya sendiri, walaupun para petani tersebut merupakan mayoritas dan kontributor utama terhadap sistem politik, ekonomi, dan perjalanan demokrasi negara.”¹⁴⁵

Sementara di negara berkembang seperti Indonesia, sistem ini diwujudkan dalam bentuk program pelayanan kesehatan berbiaya rendah bagi setiap penduduk yang tidak mampu. Kebaikan sistem ini terletak kepada keluasaan pesertanya, sehingga pelayanan lebih merata. Sedangkan kelemahannya adalah terletak pada segi pembiayaan yang terlalu besar.

Sistem kepesertaan universal merupakan pengembangan dari sistem bantuan sosial. Sesuai dengan istilahnya, jaminan sosial ini pesertanya adalah seluruh penduduk suatu negara. Sedangkan pembiayaan programnya berasal dari pendapatan negara (General Revenue). Di negara-negara maju, pemerintah menyelenggarakan program asuransi sosial yang diharapkan dapat memberikan tunjangan pensiun, tunjangan kesehatan serta bantuan untuk tambahan penghasilan bagi tiap penduduk.

Tabel 2.1¹⁴⁶

Model-model Jaminan Kesehatan di dunia

No	Tipe	Karakteristik Utama	Negara Penganut
1	Model Beveridge	<ul style="list-style-type: none"> Skema jaminan kesehatan berbasis pajak 	Inggris, Spanyol, sebagian besar negara

¹⁴⁵*Ibid.*, hal 25.

¹⁴⁶Edi Suharto, *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*, *op. cit.*, hal 81.

		<ul style="list-style-type: none"> • Kepesertaan bersifat wajib, premi dibayar pemerintah • Fasilitas, tenaga dan perawatan kesehatan disediakan dan dibiayai pemerintah • Negara sebagai sole payer menentukan jenis dan harga pelayanan kesehatan 	Skandinavia, Hongkong, dan Kuba
2	Model Bismarck	<ul style="list-style-type: none"> • Skema jaminan kesehatan berbasis kontribusi • Kepesertaan bersifat wajib, namun hanya premi orang miskin yang ditanggung pemerintah • Fasilitas, tenaga dan perawatan kesehatan sebagian besar dikelola swasta • Tidak menggunakan sistem pembayar tunggal 	Jerman, Perancis, Belgia, Belanda, Jepang, Swiss, dan dalam tingkat tertentu AS dan Amerika Latin.
3	Model Asuransi Kesehatan Nasional	<ul style="list-style-type: none"> • Gabungan Model Beveridge dan Model Bismarck • Kepesertaan bersifat wajib • Penyedia pelayanan adalah pihak swasta, namun pembayaran klaim didanai pemerintah melalui program asuransi nasional • Menggunakan sistem pembayar tunggal 	Kanada, Taiwan, Korea Selatan
4	Model Biaya Sendiri	<ul style="list-style-type: none"> • Skema jaminan kesehatan berbasis kontribusi • Kepesertaan secara normatif bersifat wajib, namun kenyataannya tidak jelas dan <i>fragmented</i> • Fasilitas dan pelayanan kesehatan disediakan oleh pemerintah dan swasta namun sistem pembayaran didominasi mekanisme pembayaran tunai (<i>fee for service</i>) • Manajemen sumber dana dan pembayaran kurang terkoordinasi 	India, Cina, sebagian besar negara di Afrika dan Amerika Selatan, dalam praktiknya, jaminan kesehatan di Indonesia cenderung seperti model ini

1. Scandinavia¹⁴⁷

Scandinavia memulai sistem jaminan sosialnya dengan program yang dinamakan “bantuan sosial”. Dengan program ini pembiayaan programnya lebih banyak diambil dari anggaran negara dibanding iuran-iuran peserta. Orang-orang yang dilindungi dengan program ini adalah orang tua, orang sakit, cacat, mendapat kecelakaan, pengangguran secara berturut-turut.

Sementara di beberapa negara seperti Australia dan New Zealand, sistem jaminan sosialnya dibangun dengan menggabungkan beberapa program bantuan sosial. Demikian juga di negara-negara yang mengandalkan sistem jaminan sosialnya pada asuransi sosial, model bantuan sosial tersebut dipakai sebagai “Jaring Pengaman Sosial” (*Social Safety Net*). Model jaminan ini dimaksudkan untuk membantu orang-orang yang tidak/belum mampu mendapat perlindungan dari asuransi sosial atau orang-orang yang tidak tersentuh sistem asuransi sosial.

Ciri utama bantuan sosial tersebut adalah; Pertama, pembiayaan bagi program bantuan sosial adalah pendapatan negara dan karena itu program ini tidak sampai memberatkan penerima bantuan. Kedua, bantuan sosial ini bukanlah merupakan hak bagi penerima karena pemberian bantuan didasarkan atas tes kebutuhan atau menurut kriteria tertentu dianggap membutuhkan. Kriteria itu misalnya, penghasilan yang sangat rendah / tidak memadai dan tidak mempunyai sumber lain. Karena itu semua pendapatan dan sumber pendapatan penerima bantuan harus dihitung, kecuali tabungan pribadi sampai jumlah tertentu.

2. Jerman¹⁴⁸

Kesejahteraan Untuk Semua Dan Keadilan Sosial, itulah sasaran yang dituju Ludwig Erhard, Menteri Federal Urusan Ekonomi pada waktu itu, ketika ekonomi pasaran berorientasi sosial diterapkan di Jerman pada akhir tahun 1950-an. Tata ekonomi “model Jerman” menjadi kisah sukses, dan contoh bagi banyak negara. Salah satu pilar utama sukses itu ialah sistem jaminan sosial paripurna. Jaringan sosial di Jerman termasuk yang paling rapat di dunia: 27,6 persen

¹⁴⁷Edi Suharto, “*Re-Inventing Depsos*”, *op. cit.*

¹⁴⁸(***), *Jaminan Sosial*, <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/id/gesellschaft/main-content-08/jaminan-sosial.html>, 2008., diakses tanggal 4 Maret 2010.

pendapatan nasional bruto dipergunakan untuk belanja negara di bidang sosial. Untuk perbandingan, Amerika Serikat menginvestasikan 16,2 persen di bidang itu, negara-negara anggota OECD rata-rata 20,7 persen. Di Jerman, suatu sistem lengkap yang mencakup asuransi kesehatan, purnakarya, kecelakaan, perawatan dan pengangguran melindungi warga terhadap dampak finansial dari risiko yang dapat mengancam eksistensi. Jaringan sosial itu juga meliputi tunjangan yang dibiayai oleh pajak, seperti dana pengimbang untuk keluarga (tunjangan anak, potongan pajak) atau tunjangan yang menutup pengeluaran untuk kebutuhan pokok purnakaryawan atau orang cacat tetap. Menurut pengertian yang berlaku, Jerman adalah negara sosial yang memprioritaskan jaminan sosial bagi semua warganya.

Sistem-sistem sosial yang berciri negara kesejahteraan telah dikenal di Jerman sejak zaman industrialisasi. Pada akhir abad ke-19, Kanselir Reich, Otto von Bismarck, mengembangkan struktur dasar asuransi sosial yang dikelola oleh negara. Di bawah bimbingannya lahir undang-undang mengenai asuransi kecelakaan kerja dan asuransi kesehatan, serta untuk jaminan terhadap keadaan tidak sanggup bekerja akibat cacat, dan jaminan hari tua. Ketika itu hanya sepuluh persen di antara penduduk Jerman mendapat keuntungan dari legislasi di bidang sosial, sekarang hampir 90 persen menikmati perlindungannya.

Selama beberapa dasawarsa berikutnya, jaringan sosial diperluas dan sekaligus dijadikan lebih spesifik. Pada tahun 1927 misalnya ditambahkan asuransi terhadap akibat finansial dari pengangguran, dan pada tahun 1995 jenis asuransi wajib bertambah dengan asuransi perawatan. Kini abad ke-21 menuntut diadakannya reorientasi yang bersifat mendasar dan struktural pada semua sistem itu, khususnya dalam hal kesinambungannya. Faktor-faktor seperti meningkatnya jumlah orang lanjut usia yang disertai angka kelahiran yang relatif rendah, begitu juga perkembangan di pasaran kerja telah membawa sistem jaminan sosial ke batas kemampuannya. Dengan mengadakan pembaruan secara menyeluruh, lembaga-lembaga politik berupaya menghadapi tantangan itu dan mengamankan jaringan sosial bagi generasi mendatang pula secara solider.

3. Kolombia¹⁴⁹

Pengalaman negara Kolombia dalam mereformasi program jaminan kesehatannya sangat menarik untuk dikemukakan. Pada awalnya pemerintah Kolombia membatasi pilihan perusahaan asuransi kepada satu perusahaan penyelenggara (monopoli) dalam melaksanakan program jaminan kesehatannya. Namun karena banyaknya keluhan terhadap kualitas program kesehatan ini maka pemerintah melakukan reformasi yang sangat mendasar. Program jaminan kesehatan pada dasarnya dibagi dua: Pertama adalah asuransi kesehatan wajib bagi pekerja formal yang disebut *social health insurance (SHI)*. Kedua adalah program jaminan kesehatan bagi pekerja informal dan masyarakat miskin.

Pemerintah Kolombia membuka *account* dimana pekerja formal anggota SHI mengiur sebesar 11 % dari pendapatannya untuk program ini. Pembayaran sebesar 11 % dari pendapatan ini ditanggung 1/3 oleh pekerja dan 2/3 oleh pemberi kerja. Pengelolaan *account* ini tidak diserahkan kepada sebuah perusahaan pemerintah tetapi kepada tiga bank. Pemerintah menetapkan standard dan jenis layanan komprehensif yang harus dicakup dalam SHI. Selanjutnya pemerintah melakukan seleksi kepada perusahaan asuransi penyelenggara jaminan kesehatan. Perusahaan yang mengikuti seleksi ini dapat berbentuk perusahaan pemerintah, swasta, atau swasta asing. Dari seleksi ini terpilih 28 perusahaan peserta penyelenggara jaminan kesehatan. Pekerja peserta SHI dapat memilih salah satu dari 28 perusahaan ini sebagai penyelenggara jaminan kesehatan untuk pekerja itu sendiri dan keluarganya. Setelah pekerja menetapkan pilihannya maka uang premi akan dibayarkan dari *account* tadi langsung kepada perusahaan asuransi penyelenggara jaminan kesehatan. Bila sudah memilih salah satu perusahaan penyelenggara maka pekerja tidak diperbolehkan untuk pindah perusahaan minimal dalam tiga tahun. Perusahaan asuransi penyelenggara jaminan kesehatan ini dapat bekerja sama dengan berbagai rumah sakit pemerintah dan swasta yang ada atau dapat juga melaksanakan sebagian dari pelayanan kesehatannya sendiri.

¹⁴⁹Bappenas, "Membangun Sistem Jaminan Sosial yang Dapat Terlaksana, Efisien, dan Adil", www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8219/, Agustus 2004.

Program jaminan kesehatan bagi pekerja informal dan masyarakat miskin disubsidi oleh peserta pekerja formal dan pemerintah. Jumlah pekerja formal yang dicakup oleh SHI berjumlah sekitar 30 persen dari penduduk. Penduduk miskin dan pekerja informal berjumlah sekitar 60 persen. Mereka ini tidak mampu untuk membayar iuran jaminan kesehatan. Untuk itu pemerintah melakukan subsidi yang diambil dari anggaran pemerintah dan juga sumbangan satu persen dari pendapatan pekerja formal. Program jaminan kesehatan bersubsidi ini dilaksanakan melalui pemerintah daerah. Pemerintah daerah melakukan seleksi untuk memilih siapa yang berhak menerima bantuan uang iuran jaminan kesehatan. Setelah pemerintah daerah menentukan siapa yang berhak menerima maka pemerintah pusat mengirim dana tadi ke pemerintah daerah dan dana tersebut dibayarkan sebagai uang premi jaminan kesehatan kepada perusahaan penyelenggara jaminan kesehatan yang dipilih oleh pekerja informal dan penduduk miskin tadi. Dari 60 persen penduduk yang tergolong pekerja informal dan miskin tadi hanya sekitar 30 persen yang berhak untuk memperoleh bantuan jaminan kesehatan atau hanya sekitar 20 persen dari populasi. Dengan demikian masih ada sekitar 40 persen penduduk yang tidak tercakup dalam program jaminan kesehatan. Mereka ini tidak tergolong miskin sehingga tidak berhak untuk memperoleh bantuan jaminan kesehatan tetapi tidak cukup mampu untuk membayar premi SHI sebesar 11 persen dari pendapatan. Selain itu kebanyakan masyarakat yang dicakup adalah masyarakat perkotaan dan hanya sebagian masyarakat perdesaan. Ini merupakan tantangan berat yang sedang terus diupayakan untuk dipecahkan oleh pemerintah Kolombia.

4. Chili ¹⁵⁰

Model jaminan kesehatan di negara Chili juga merupakan model lain yang menarik untuk dipertimbangkan. Reformasi jaminan kesehatan di Chili dilakukan mulai tahun 1980-an. Jaminan kesehatan dibagi dua, bagi peserta yang mampu mengikuti program kesehatan yang disebut dengan ISAPRE sedangkan bagi yang

¹⁵⁰*Ibid.*

tidak mampu mengikuti program yang disebut FONASA. ISAPRE adalah program asuransi jaminan kesehatan yang terdiri dari 18 perusahaan asuransi kesehatan swasta. Kriteria dari mampu atau tidak adalah dengan melihat tujuh persen dari pendapatan calon peserta. Seandainya tujuh persen dari pendapatan calon peserta sesuai dengan premi yang harus dibayarkan kepada ISAPRE maka pekerja tadi dapat memilih untuk masuk sebagai peserta ISAPRE atau FONASA. Namun bila penghasilan pekerja tadi tidak mencukupi maka tidak ada pilihan kecuali menjadi peserta FONASA.

ISAPRE didanai dari iuran peserta yang besarnya adalah tujuh persen dari pendapatan pekerja dan bagi yang menginginkan manfaat yang lebih luas dapat membayar iuran tambahan. ISAPRE ini lah yang menjual paket-paket asuransi kesehatan kepada pekerja. Sampai saat ini ada kurang lebih sepuluh ribu paket kesehatan yang dapat dibeli melalui ISAPRE. Untuk melaksanakan pelayanan kesehatan ISAPRE bekerja sama dengan penyelenggara layanan kesehatan swasta. Pemerintah menetapkan standar manfaat kesehatan yang harus dipenuhi oleh ISAPRE tetapi pemerintah tidak memberikan subsidi kepada ISAPRE. Sedangkan FONASA murni dikelola oleh pemerintah, selain dibiayai dari tujuh persen iuran pekerja pemerintah juga memberikan tambahan sebesar iuran yang terkumpul dari pekerja. Jaringan penyedia layanan kesehatan FONASA adalah gabungan antara penyedia layanan kesehatan pemerintah dan swasta.