

Menyambut RUU Kesejahteraan Sosial: Pendapat dan Masukan

Disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), Panitia Ad Hoc III DPD RI di Crown Plaza Hotel, Jakarta 18 September 2008

Edi Suharto, PhD

Pembantu Ketua I Bidang Akademik Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung. Social Policy Analyst & Consultant, Local Governance Initiative (LGI), Hungary. Web: www.policy.hu/suharto Email: suharto@policy.hu

KEBERADAAN

UU Kesejahteraan Sosial sangat penting bagi bangsa Indonesia. Alasannya sangat terang benderang: (1) amanat konstitusi, (2) masih rendahnya taraf kesejahteraan rakyat Indonesia, (3) globalisasi, dan (4) desentralisasi. Oleh karena itu, pembahasan RUU Kesos merupakan momen yang tepat untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera. Sebagai “pembaharuan” dari UU No. 6 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kesejahteraan Sosial, UU Kesos adalah piranti kebijakan publik yang nyata untuk mewujudkan keadilan sosial dalam bingkai “negara kesejahteraan” (*welfare state*) modern yang partisipatif, demokratis dan humanis.

Amanat konstitusi

Dalam sidang-sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) para *founding father* Indonesia memilih bentuk negara kesejahteraan sebagai jawaban terhadap kondisi bangsa di masa itu yang dililit kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan (Husodo, 2006; Suharto, 2007). Pembukaan UUD 1945 memberi saksi atas niat dan tujuan membentuk negara kesejahteraan: “...Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.”

Pasal 27 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 31 menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Pasal 33 dengan tegas mengamanatkan pengelolaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 34 menegaskan bahwa negara memelihara (menjamin, melindungi dan merawat/melayani) fakir miskin dan anak terlantar. Pasal ini kemudian menekankan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial nasional.

Tidak tepat, pendapat yang menyatakan bahwa sistem negara kesejahteraan merupakan bentuk dominasi negara dalam pelayanan sosial. Di negara-negara yang menganut *welfare state* model universal sekalipun (Skandinavia, Eropa Barat) pelayanan sosial tetap melibatkan masyarakat dan dunia usaha (Suharto, 2008).

Konsep negara kesejahteraan merupakan “jalan tengah” dalam memajukan kesejahteraan rakyat setelah mencuatnya bukti-bukti empirik mengenai kegagalan pasar (*market failure*) pada masyarakat kapitalis dan kegagalan negara (*state failure*)

pada masyarakat sosialis. Keterlibatan negara dalam pelayanan sosial dipandang sebagai “penganugerahan hak-hak sosial” atau *the granting of social rights* kepada warganya (Esping-Andersen, 1997).

Keliru, pendapat yang menyatakan bahwa negara kesejahteraan menimbulkan ketergantungan. Skema-skema jaminan sosial terus diperbaharui: para penerima diseleksi dan implementasinya dimonitor serta dievaluasi. Model *workfare state* atau *welfare-to-work programs*, sesungguhnya bukanlah “lawan” atau anti-thesis *welfare state*. Melainkan pengembangan *welfare state* yang menekankan nuansa pemberdayaan.

Adalah over-generalisasi pendapat yang menyatakan bahwa *welfare state* sudah ditinggalkan. Sistem ini masih berdiri kokoh di negara-negara Skandinavia, Eropa Barat. Memang benar di AS dan Inggris sistem ini diperbaharui. Tetapi tidak dicampakkan. Bahkan di Australia, sistem ini semakin menguat. Seperti dilaporkan Bessant et.al (2006:11), “*In their role as a source both of income support and welfare services in the twenty-first century, governments are now more important than any point in the twentieth century.*” Dilihat dari anggaran jaminan sosial saja, jika pada tahun 1965 Australia mengeluarkan 3,2% dari GDPnya untuk *social security*, maka pada 1980 meningkat menjadi 6,0%, pada 1999 menjadi 6,5% dan di tahun 2004 menjadi 6,9%.

Seperti halnya pendekatan lain, model negara kesejahteraan tidak homogen, vakum dan statis. Beragam varian diterapkan oleh berbagai negara sesuai kebutuhan dan perkembangan, mulai dari model residual hingga institutional, dari model selektifitas hingga universal, termasuk perpaduannya yang dikenal dengan model pluralisme kesejahteraan (*welfare pluralism*). Model-model ini mengandung mekanisme kelembagaan, manajemen, serta peran negara, masyarakat dan dunia usaha yang beragam dan dinamis.

Pertanyaannya: apakah sistem ini masih relevan untuk Indonesia saat ini? Ya. Taraf kesejahteraan yang rendah dan dentuman globalisasi serta efek desentralisasi menegaskan hal ini.

Taraf kesejahteraan rakyat

Indonesia adalah negara yang masih menghadapi persoalan kesejahteraan yang serius. Angka kemiskinan absolut masih tinggi. Indeks Pembangunan Manusia juga masih rendah dan semakin tertinggal oleh negara-negara berkembang lainnya, terutama di wilayah ASEAN. Ironisnya, kontribusi negara sebagai institusi yang seharusnya memiliki peran penting dalam mensejahterakan warganya, ternyata masih jauh dari harapan. Berbagai masalah ekonomi, sosial dan politik di Indonesia seringkali disebabkan oleh kegagalan negara dalam memainkan perannya dengan baik. Seakan-akan negara tidak pernah dirasakan kehadirannya terutama oleh mereka yang lemah (kaum *dhuafa*) atau dilemahkan (kaum *mustadh'afin*), yang miskin atau dimiskinkan.

Di Indonesia masih banyak kebijakan publik yang *pro-rich*, ketimbang *pro-poor*. Padahal, sebagai sebuah perangkat *governance* yang penting, kebijakan publik seharusnya lebih memihak orang miskin ketimbang orang kaya. Selain karena jumlah

orang miskin di Indonesia sangat besar, orang kaya memiliki sumberdaya untuk menolong dirinya sendiri. Mereka memiliki kemampuan yang lebih besar dan pilihan yang lebih luas ketimbang orang miskin. Tanpa ditolong negara, orang kaya mampu menolong dirinya sendiri dan bahkan membantu orang lain.

Jika kebijakan publik yang *pro-poor* kita sebut kebijakan Robin Hood, maka kebijakan yang *pro-rich* adalah kebalikannya, yakni kebijakan Hood Robin (Suharto, 2007).

Selain kebijakan BLBI, penghematan BBM, pertanian dan bahan pokok, gelagat kebijakan publik Indonesia yang bersemangatkan "maju tak gentar, membela yang besar", juga terlihat dari gairah pemerintah yang saat ini tengah menyiapkan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan (BHP). Pasal 2 RUU BHP tersebut, misalnya, dengan jelas menunjukkan "semangat dagang" pemerintah yang membenarkan pihak asing bersama BHP Indonesia mendirikan lembaga pendidikan dengan modal sampai 49 persen.

Jika UU BHP disetujui, pemerintah harus mengubah Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) menjadi Departemen Perdagangan Pendidikan Nasional (Depdagdiknas) (lihat Suharto, 2007). Siapa lagi yang paling diuntungkan oleh UU ini jika bukan orang kaya, pemodal dan pedagang pendidikan.

Pada tingkat pemerintah daerah, kebijakan yang tidak memihak kaum miskin ternyata sudah "lebih maju". Menurut Hafidz Abas, Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Hukum dan HAM, dari ribuan Perda yang ada saat ini, 85% Perda dibuat untuk meningkatkan PAD; 10% untuk memutihkan asset daerah; dan hanya 5% yang pro rakyat miskin (Media Indonesia, 24 Januari 2008).

Lebih jauh, program anti-kemiskinan seringkali dimaknai seperti "anti-narkoba", "anti-korupsi", "anti-maksiat" atau "anti-pornografi". Walhasil, potret yang menonjol dalam strategi pemberantasan kemiskinan di Indonesia adalah program yang menggusur orang miskin, bukan kemiskinannya.

Globalisasi

Mishra (2000) dalam bukunya *Globalization and Welfare State* menyatakan bahwa globalisasi telah membatasi kapasitas negara-bangsa dalam melakukan perlindungan sosial. Lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) menjual kebijakan ekonomi dan sosial kepada negara-negara berkembang dan negara-negara Eropa Timur agar memperkecil pengeluaran pemerintah, memberikan pelayanan sosial yang selektif dan terbatas, serta menyerahkan jaminan sosial kepada pihak swasta.

Kebijakan neo-liberalisme, seperti pasar bebas, privatisasi, dan structural adjustment telah mendorong negara-negara berkembang ke dalam situasi dimana populasi miskin di negara tersebut hidup tanpa perlindungan dan jaminan sosial.

Padahal, konvensi internasional menyatakan bahwa negara memiliki kewajiban *to fulfill, to protect*, dan *to respect* hak-hak dasar, ekonomi dan budaya warganya. Masyarakat yang beradab tidak membiarkan warganya dalam posisi tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.

Francis Fukuyama (2005:xix), dalam bukunya *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, menunjukkan bahwa pengurangan peran negara dalam hal-hal yang memang merupakan fungsinya hanya akan menimbulkan problematika baru. Bukan hanya memperparah kemiskinan dan kesenjangan sosial. Melainkan pula menyulut konflik sosial dan perang sipil yang memakan korban jutaan jiwa. Kelemahan atau keruntuhan negara telah menciptakan berbagai malapetaka kemanusiaan dan HAM selama tahun 1990-an di Somalia, Haiti, Kamboja, Bosnia, Kosovo dan Timor-Timur.

Di era globalisasi saat ini, negara harus diperkuat, khususnya dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Kesejahteraan, kata Fukuyama, tidak mungkin tercapai tanpa hadirnya negara yang kuat, yang mampu menjalankan peranannya secara efektif. Sebaliknya, negara yang kuat tidak akan bertahan lama jika tidak mampu menciptakan kesejahteraan bagi warganya.

Desentralisasi

Perjalanan desentralisasi di Tanah Air memberi saksi bahwa otonomi daerah sering diartikulasikan sekadar pengalihan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi. Akibatnya, otonomi daerah seakan-akan hanyalah perlobaan memacu PAD (Pendapatan Asli Daerah). Pemda cenderung kurang memperhatikan penanganan “PAD” (Permasalahan Asli Daerah), khususnya permasalahan sosial lokal.

Ketika kekuasaan pemerintah pusat dalam pembangunan kesejahteraan sosial diserahkan ke daerah, tidak sedikit Pemda yang hanya senang menerima aset-asetnya saja, seperti tanah dan bangunan panti sosial serta fasilitasnya. Sedangkan kewajiban Pemda mendanai dan mengelola pelayanan sosial masih mengandalkan pemerintah pusat (Depsos). Proporsi anggaran Dinas Sosial, misalnya, di hampir semua provinsi sebagian besar berasal dari dana dekonsentrasi daripada sumber-sumber pendapatan setempat.

SUBSTANSI MATERI

Umum

RUU Kesejahteraan Sosial perlu mempertegas fokusnya agar lebih jelas apa sesungguhnya yang ingin diatur oleh UU ini. Penting, mengingat UU yang mengatur “kesejahteraan sosial” populasi dan bidang tertentu telah ada. Misalnya, UU Kesejahteraan Anak, Lanjut Usia, Penyandang Cacat, dan SJSN. Jika RUU Kesejahteraan Sosial diibaratkan seorang “ibu”, kenyataannya “anak-anak”nya telah lahir terlebih dahulu dan bahkan kini banyak yang sudah dewasa.

Makna “kesejahteraan sosial” sebaiknya tidak (hanya) diartikan sebagai “kondisi kehidupan” sebagaimana dinyatakan oleh UU No.6/1974. Melainkan, melangkah maju dan dipertegas menjadi “sistem pelayanan sosial” yang di dalamnya menyangkut tiga “*core business*” yakni rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, dan pemberdayaan sosial. Pendekatannya juga perlu didasari strategi berbasis hak (*rights-based strategy*), ketimbang yang berbasis masalah (*problems-based strategy*).

Beberapa pasal dalam RUU Kesejahteraan Sosial juga sebaiknya tidak “*redundant*” dengan pasal-pasal pada UU lain. Artinya, sesuatu yang sudah diatur oleh pasal-pasal UU tertentu, tidak perlu diatur lagi oleh UU Kesejahteraan Sosial.

Perlu dipikirkan dengan cermat apakah jika RUU Kesejahteraan Sosial kelak disahkan, UU ini akan dapat diimplementasikan? Mengingat UU “sejenis” yang terdahulu banyak yang hanya “*paper tiger*” (“macan kertas” – untuk tidak menyatakan “macan ompong”), yang belum bisa diimplementasikan sepatutnya. Beberapa pasal yang memerlukan Peraturan Pemerintah, misalnya, perlu dipikirkan bagaimana kelak PP ini dirumuskan, oleh siapa, dan kapan (perlu diberi *deadline*)? Hingga detik ini UU No.6/1974 dan UU SJSN No.40/2004 belum diperkuat PP.

Sejalan dengan otonomi daerah, perlu ditambahkan dan ditegaskan pasal-pasal yang mengatur peran dan wewenang pemerintah pusat dan daerah dalam menjalankan pelayanan sosial. Seperti dinyatakan pada poin desentralisasi di atas, sebagian besar pemerintah daerah cenderung “*ignorance*” dan bahkan “*rejection*” terhadap urusan kesejahteraan sosial.

Perlu dipertimbangkan pasal-pasal yang mengatur sanksi bagi pihak yang melanggar dan penghargaan (semacam penganugerahan “kesejahteraan sosial *award*”) bagi pihak yang menerapkan dengan baik UU Kesejahteraan Sosial ini.

Pasal demi pasal

Bab I tentang Ketentuan Umum.

- Pasal 1 ayat 1: sejalan dengan fokus yang dikemukakan di atas, Kesejahteraan Sosial perlu didefinisikan sebagai “sistem pelayanan sosial untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan memenuhi hak-hak dasar mereka melalui rehabilitasi sosial, perlindungan sosial dan pemberdayaan sosial yang terencana dan melembaga.”
- Pasal 1 ayat 3: Tenaga Kesejahteraan Sosial sebaiknya menjadi Pekerja Kesejahteraan Sosial, yakni seseorang yang dididik dan dilatih secara profesional dan memiliki kepedulian melaksanakan pelayanan sosial. Istilah “tenaga” mengandung konotasi “otot” dan pekerja kasar.
- Pasal 1 ayat 4 (tambahan): Sukarelawan Kesejahteraan Sosial adalah seseorang yang memiliki kepedulian dan telah mengikuti pelatihan di bidang pelayanan sosial.
- Pasal 1 ayat 5: Pekerja Sosial adalah seseorang yang memiliki kompetensi dalam bidang pelayanan sosial profesional yang diperoleh melalui pendidikan dan pengalaman formal pekerjaan sosial/kesejahteraan sosial.
- Pasal 6: pembentukan lembaga pelayanan sosial perlu melibatkan pemerintah demi menjaga standar kualitas, akuntabilitas, dan menghindari mal-praktik (*service abuse*).

- Pasal 10: Menteri perlu ditegaskan, yaitu menteri sosial: menteri yang ruang lingkup tugasnya di bidang pelayanan sosial pemerintah yang mencakup rehabilitasi sosial, perlindungan sosial dan pemberdayaan sosial.

Bab III tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

- Pasal 8 perlu ditambahkan korban PHK. Seseorang yang di PHK perlu mendapat jaminan sosial yang bisa berupa pesangon, pensiun atau tunjangan sosial.
- Pasal 9 perlu ditambah korban trafiking.
- Pasal 12 perlu ditambah advokasi sosial, dalam rangka mendekakan penyandang masaah kesejahteraan sosial dengan sistem sumbernya.

Bab IV tentang Penyelenggara Kesejahteraan Sosial

- Pasal 13, kesejahteraan sosial diselenggarakan oleh individu, masyarakat, dunia usaha, pemerintah dan lembaga pelayanan sosial asing yang telah mendapat ijin dari pemerintah.

Bab VI tentang Partisipasi Masyarakat

- Pasal 27: lembaga pelayanan sosial asing dapat berpartisipasi dalam pelayanan sosial. Pelaksanaannya perlu mendapat ijin pemerintah sesuai dengan peraturan dan perundangan yang berlaku. Jika belum ada, perlu dibuat PP tersendiri.

SENARAI LITERATUR

- Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith (2006), *Talking Policy: How Social Policy in Made*, Crows Nest: Allen and Unwin
- Esping-Andersen, Gosta (1997), "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy" dalam Gosta Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, halaman 1-31
- Fukuyama, Francis (2005), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century (Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21)*, Jakarta: Gramedia (terjemahan)
- Husodo, Siswono Yudo (2006), "Membangun Negara Kesejahteraan", makalah disampaikan pada Seminar *Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia*, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.
- Media Indonesia (2004), 24 Januari
- Mishra, Ramesh (2000), *Globalization and the Welfare State*, London: McMillan.
- Suharto, Edi (2006), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta (cetakan ketiga)
- Suharto, Edi (2007), *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik: Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Bandung: Alfabeta
- Suharto, Edi (2008), *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta (cetakan keempat)