

PETA DAN DINAMIKA *WELFARE STATE* DI BEBERAPA NEGARA:

Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?^[1]

Edi Suharto, PhD^[2]

The welfare state is an attempt to break away from the stigma of the Poor Law. It was not designed for the poor; it was supposed to offer social protection for everyone, to prevent people from becoming poor.

Paul Spicker, *Poverty and the Welfare State: Dispelling the Myths* (2002: 6)

PENGANTAR

Saya agak kaget, tepatnya kagum, ketika menerima surat undangan dari Institute for Research and Empowerment (IRE) untuk menjadi pembicara pada seminar yang membahas tema 'kesejahteraan negara' (*welfare state*). Kekaguman yang pertama disebabkan karena ide mengenai sistem kesejahteraan negara yang berkembang di Indonesia biasanya lebih sering bernuansa negatif ketimbang positif. Misalnya, sering kita dengar bahwa sistem kesejahteraan negara adalah pendekatan yang boros, tidak kompatibel dengan pembangunan ekonomi, dan menimbulkan ketergantungan pada penerimanya (*beneficiaries*). Akibatnya, tidak sedikit yang beranggapan bahwa sistem ini telah menemui ajalnya, alias sudah tidak dipraktikkan lagi di negara manapun. Meskipun anggapan ini jarang disertai argumen dan riset yang memadai,

^[1]Secara harafiah, terjemahan bebas *welfare state* adalah 'negara kesejahteraan'. Namun, karena sistem ini sejatinya menunjuk pada pentingnya peran negara dalam pembangunan kesejahteraan, maka penulis lebih senang menterjemahkan *welfare state* sebagai '*state welfare*' atau 'kesejahteraan negara'. 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, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.

^[2] Penulis lahir di Majalengka 6 November 1965. Direktur Program Pascasarjana Spesialis Pekerjaan Sosial, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung. Mengajar di STKS; Universitas Pasundan Bandung; Program Pascasarjana Magister Pengembangan Masyarakat Institut Pertanian Bogor; dan Program Pascasarjana Interdisciplinary Islamic Studies-Social Work, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Sejak tahun 2005 sd sekarang, Bapak tiga anak: Febry Hizba Ahshaina Suharto; Fabiola Hazimah Zealandia Suharto; dan Fadlih Syari'ati Augusta Suharto ini juga menjabat sebagai *Social Policy Expert* di Galway Development Services International (GDSI), Irlandia untuk memimpin proyek *Strengthening Social Protection Systems in ASEAN*. Website: www.policy.hu/suharto; Email: suharto@policy.hu

banyak orang menjadi kurang berminat membicarakan, dan apalagi, memperhitungkan pendekatan ini.

Kekaguman yang kedua, penggagas seminar ini bukan dari lembaga pemerintah seperti Departemen Sosial dan Dinas Sosial atau universitas penyelenggara jurusan kesejahteraan sosial/pekerjaan sosial yang notabene sangat “berkepentingan” dengan pendekatan kesejahteraan negara. Melainkan, kalau tidak salah, justru dari lembaga swadaya masyarakat yang salah satu ikonnya mengusung makna empowerment yang kerap dipandang, tepatnya dipersempit, sebagai sebuah strategi penguatan kapasitas kaum miskin berbasis sumberdaya lokal dan civil society, bukan negara.

Tulisan ini tidak akan membahas lebih jauh kekaguman saya itu. Melainkan, akan membahas hakikat sistem kesejahteraan negara, sejarah singkatnya, model-model dan pengalaman praksis sistem ini di beberapa negara, serta beberapa isu dan mitos yang mengitari konsep ini. Mudah-mudahan, tulisan ini bisa membantu IRE, Perkumpulan Prakarsa dan para pendukungnya, termasuk yang hadir pada seminar ini, dalam merajut dan mengentalkan percikan-percikan pemikiran tentang sistem kesejahteraan negara yang dapat dikembangkan dan diterapkan untuk membangun Indonesia. Jika demikian, tentu saja kekaguman saya akan semakin bertambah.

KONSEP DAN DEFINISI

Sebelum mendiskusikan apa itu welfare state (kesejahteraan negara), ada baiknya dibahas sejenak konsep kesejahteraan (welfare) yang sering diartikan berbeda oleh orang dan negara yang berbeda. Merujuk pada Spicker (1995), Midgley, Tracy dan Livermore (2000), Thompson (2005), Suharto, (2005a), dan Suharto (2006), pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna.

1. Sebagai kondisi sejahtera (well-being). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (social welfare) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Midgley, et al (2000: xi) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...a condition or state of human well-being.” Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi; serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.
2. Sebagai pelayanan sosial. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (social security), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (personal social services).

3. Sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima welfare adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut "social illfare" ketimbang "social welfare" (lihat Kotak 1).

Kotak 1: How Welfare Became a Dirty Word

Linda Gordon menulis bagaimana istilah kesejahteraan di AS telah menjadi sebuah kata yang kotor.

In the last half-century, the American definition of "welfare" has been reversed. A term that once meant prosperity, good health, good spirits and social respect now implies poverty, bad health, despondency, and social disrespect.

Sebuah kata yang tadinya menggambarkan kerangka politik yang sehat, kini memiliki citra sebaliknya: kawasan kumuh, ibu-ibu tunggal yang mengalami depresi, anak-anak dan jompo telantar, kejahatan, dan kenestapanaan.

Sumber: Charles Zastrow (2000: 21)

4. Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian ke dua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).

Pengertian tentang kesejahteraan negara tidak dapat dilepaskan dari empat definisi kesejahteraan di atas. Secara substansial, kesejahteraan negara mencakup pengertian kesejahteraan yang pertama, kedua, dan keempat, dan ingin menghapus citra negatif pada pengertian yang ketiga. Dalam garis besar, kesejahteraan negara menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Spicker (1995:82), misalnya, menyatakan bahwa kesejahteraan negara "...stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards."

Di Inggris, konsep welfare state difahami sebagai alternatif terhadap the Poor Law yang kerap menimbulkan stigma, karena hanya ditujukan untuk memberi bantuan bagi orang-orang miskin (Suharto, 1997; Spicker, 2002). Berbeda dengan sistem dalam the Poor Law, kesejahteraan negara difokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (right of citizenship), di satu pihak, dan kewajiban negara (state obligation), di pihak lain. Kesejahteraan negara ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk – orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan

pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (well-being) warga negara secara adil dan berkelanjutan.

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).

SEJARAH SINGKAT

Konsep kesejahteraan negara tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (welfare) atau pelayanan sosial (social services). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Kesejahteraan negara juga merupakan anak kandung pergumulan ideologi 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 kesejahteraan negara justru tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis.

Di negara-negara Barat, kesejahteraan negara 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).

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

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem kesejahteraan negara adalah Sir William Beveridge (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 pertanggungjawaban 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). Ketidaktelespurnaan 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 kesejahteraan negara 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.

MODEL DAN PENGALAMAN PRAKSIS

Seperti halnya pendekatan pembangunan lainnya, sistem kesejahteraan negara tidaklah homogen dan statis. Ia beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan

tuntutan peradaban. Meski beresiko menyederhanakan keragaman, sedikitnya ada empat model kesejahteraan negara yang hingga kini masih beroperasi (lihat Stephens, 1997; Esping-Andersen, 1997; Spicker, 1995; Spicker, 2002; Suharto, 2005a; Suharto, 2006):

1. Model Universal

Pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Model ini sering disebut sebagai the Scandinavian Welfare States yang diwakili oleh Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia. Sebagai contoh, kesejahteraan negara di Swedia sering dijadikan rujukan sebagai model ideal yang memberikan pelayanan sosial komprehensif kepada seluruh penduduknya. Kesejahteraan negara di Swedia sering dipandang sebagai model yang paling berkembang dan lebih maju daripada model di Inggris, AS dan Australia.

2. Model Korporasi atau Work Merit Welfare States

Seperti model pertama, jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. Model yang dianut oleh Jerman dan Austria ini sering disebut sebagai Model Bismarck, karena idenya pertama kali dikembangkan oleh Otto von Bismarck dari Jerman (lihat Kotak 2).

3. Model Residual

Model ini dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon yang meliputi AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar, diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (disadvantaged groups), seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Ada tiga elemen yang menandai model ini di Inggris: (a) jaminan standar minimum, termasuk pendapatan minimum; (b) perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko; dan (c) pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini mirip model universal yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan hak warga negara dan memiliki cakupan yang luas. Namun, seperti yang dipraktekkan di Inggris, jumlah tanggungan dan pelayanan relatif lebih kecil dan berjangka pendek daripada model universal. Perlindungan sosial dan pelayanan sosial juga diberikan secara ketat, temporer dan efisien. Kotak 3 memberi deskripsi singkat mengenai model residual di AS.

4. Model Minimal

Model ini umumnya diterapkan di gugus negara-negara latin (seperti Spanyol, Italia, Chile, Brazil) dan Asia (antara lain Korea Selatan, Filipina, Srilanka, Indonesia). Model ini ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial dan minimal dan umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. Di lihat dari landasan konstitusional seperti UUD 1945, UU SJSN (Sistem Jaminan Sosial Nasional), dan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang masih kecil, maka Indonesia dapat dikategorikan sebagai penganut kesejahteraan negara model ini.

Kotak 2: Model Korporasi di Jerman

Model kesejahteraan negara di Jerman banyak disebut sebagai mengacu pada ide 'negara sosial' (social state) atau 'ekonomi pasar sosial' (social market economy) yang ditandai oleh tiga prinsip utama: pertama, pembangunan ekonomi merupakan cara terbaik untuk mencapai kesejahteraan. Pengeluaran publik untuk kesejahteraan harus kompatibel dan berhubungan secara langsung dengan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Struktur pelayanan sosial harus merefleksikan prioritas ini. Pelayanan yang diberikan harus berkaitan erat dengan posisi orang dalam pasar kerja dan pendapatannya. Orang yang tidak memiliki catatan pekerjaan umumnya tidak memperoleh jaminan sosial yang melindunginya dari resiko-resiko tertentu.

Kedua, ekonomi Jerman dan sistem kesejahteraan negara dikembangkan berdasarkan struktur korporasi. Prinsip ini dibangun oleh Bismarck berdasarkan asosiasi-asosiasi gotong royong dan serikat-serikat kerja yang kemudian menjadi landasan perlindungan sosial di kemudian hari. Asuransi sosial yang mencakup tunjangan kesehatan, beberapa perawatan sosial, dan sebagian besar pemeliharaan penghasilan dikelola oleh sebuah sistem pendanaan mandiri atau swa-kelola (*independent*).

Ketiga, menekankan pada prinsip saling melengkapi dan saling membantu. Pelayanan sosial harus didesentralisasi atau dikelola secara mandiri dan bahwa intervensi negara harus terbatas, dalam arti hanya menyentuh pelayanan sosial yang tidak dapat disediakan oleh lembaga mandiri tersebut. Pekerja yang memiliki gaji tinggi tidak dijangkau oleh sistem asuransi sosial, tetapi dibiarkan untuk mencari skema lain sesuai kebutuhannya.

Kotak 3: Model Residual di AS

AS sering disebut sebagai negara yang menganut rejim kesejahteraan liberal, dalam arti mengacu pada prinsip individualisme, *laissez-faire*, residualisme, dan pandangan kemiskinan kultural yang cenderung *'blaming the victim'*. Diperkenalkannya konsep *'workfare'* atau *'welfare-to-work program'*, dihapuskannya tunjangan sosial jangka panjang, dan pelayanan sosial kategori *'underclass'* adalah beberapa ciri model ini. Sejak tahun 1935, AS menerapkan AFDC (Aids for Families with Dependent Children) yang diberikan kepada keluarga tidak mampu, orang tua tunggal (misalnya *single mothers*) yang memiliki anak-anak yang masih tergantung. Jaminan sosial yang kini bernama TANF (Temporary Assistance for Needy Families) ini mencakup antara lain tunjangan uang, kartu perawatan kesehatan, tunjangan makanan khusus bagi bayi dan ibu-ibu hamil, pelatihan vokasional, dan pelayanan keluarga berencana.

Di AS tidak ada sistem kesejahteraan yang seragam. Federalisme mengharuskan banyak fungsi penting pemerintah di bidang bantuan sosial, perawatan sosial, dan berbagai skema kesehatan dikelola oleh pemerintah negara-negara bagian. Bahkan Minnesota dan Hawaii memiliki sistem kesehatan negara bagian tersendiri. Dibandingkan dengan negara-negara maju lainnya, pemerintah pusat di AS memiliki peranan yang relatif terbatas dalam bidang kesejahteraan.

Sesungguhnya, AS lebih tepat disebut sebagai penganut model plural ketimbang liberal atau residual. Di beberapa negara bagian, saat ini ada pergeseran dari model residual ke model yang lebih universal. Misalnya, penyelenggaraan pendidikan negeri, asuransi sosial, dan tunjangan veteran yang menyediakan perawatan kesehatan bagi sekitar 40 juta orang. Selain itu, terdapat peranan sektor swasta dan korporasi yang luas dalam penyediaan pelayanan sosial. Model kesejahteraan negara di AS bersifat

GLOBALISASI DAN MITOS THE END OF WELFARE STATE

Perkembangan ekonomi global memiliki implikasi terhadap kesejahteraan negara. Batas dan kekuatan negara-bangsa semakin memudar, memencar kepada lokalitas, organisasi-organisasi independen, masyarakat madani, badan-badan supra-nasional (seperti NAFTA atau Uni Eropa), dan perusahaan-perusahaan multinasional. 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.

Konsekuensi logis dari kecenderungan global dan menguatnya ideologi neo-liberal ini adalah munculnya kritik terhadap sistem kesejahteraan negara yang dipandang tidak tepat lagi diterapkan sebagai pendekatan dalam pembangunan suatu negara. Bahkan, berkembang anggapan yang menyatakan bahwa kesejahteraan negara

telah mati (*welfare state has gone away and died*). Padahal, sebagaimana dijelaskan di muka, sistem ini masih berdiri kokoh di negara-negara Skandinavia, Eropa Barat, AS, Australia, Selandia Baru dan di banyak negara lainnya. Memang benar, seperti halnya kapitalisme dan faham lainnya, sistem kesejahteraan negara sedang mengalami reformulasi dan penyesuaian sejalan dengan tuntutan perubahan. Tetapi salah besar jika menganggap bahwa kesejahteraan negara telah memenuhi akhir sejarahnya. Di Australia, misalnya, sistem ini masih berdiri tegak dan bahkan semakin menguat. Seperti dilaporkan Bessant et al (2006), proporsi dolar yang diperoleh dan dikeluarkan oleh pemerintah Australia adalah untuk kebijakan sosial. "In their role as a source both of income support and welfare services in the twenty-first century, governments are now more important than at any point in the twentieth century," demikian kata Bessant dan kawan-kawan (2006: 11). Tabel 1 memperlihatkan bahwa pengeluaran pemerintah untuk jaminan sosial dan bantuan kesejahteraan cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan data ini Bessant et al (2006: 11) menyimpulkan: "In short, and using these expenditure figures, the Australian 'welfare state' is proving quite strong."

Tabel 1: Anggaran Australia untuk Jaminan Sosial/Bantuan Kesejahteraan (Prosentase terhadap GDP), 1965-2004

Tahun	% terhadap GDP
1965	3,2
1980	6,0
1990	5,7
1999	6,5
2004	6,9

Sumber: Bessant et al (2006: 11)

PEMBANGUNAN EKONOMI DAN KEBIJAKAN SOSIAL

Pembangunan ekonomi sangat penting bagi kesejahteraan. Secara global dan khususnya di negara-negara industri maju, pertumbuhan ekonomi telah memperkuat integrasi dan solidaritas sosial, serta memperluas kemampuan dan akses orang terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan perlindungan sosial. Faktanya, dalam 30-40 tahun terakhir telah terjadi peningkatan standar hidup manusia secara spektakuler: usia harapan hidup semakin panjang, kematian ibu dan bayi semakin menurun, kemampuan membaca dan angka partisipasi sekolah juga semakin membaik. Namun demikian, di banyak negara berkembang, globalisasi dan ekonomi pasar bebas telah memperlebar kesenjangan, menimbulkan kerusakan lingkungan, menggerus budaya dan bahasa lokal, serta memperparah kemiskinan. Seperti dinyatakan Haque (Suharto, 2005a: 48):

Compared to the socioeconomic situation under the statist governments during the 1960s and 1970s, under the pro-market regimes of the 1980s and 1990s, the condition of poverty has worsened in many African and Latin American Countries in terms of an increase in the number of people in poverty, and a decline in economic growth rate, per capita income, and living standards.

Kebijakan privatisasi, pasar bebas dan 'penyesuaian struktural' (structural adjustment) yang ditekankan lembaga-lembaga internasional telah mendorong negara-negara berkembang ke dalam situasi dimana populasi miskin mereka hidup tanpa perlindungan. Meskipun pertumbuhan ekonomi penting, tetapi ia tidak secara otomatis melindungi rakyat dari berbagai resiko yang mengancamnya. Oleh karena itu, beberapa negara berkembang mulai menerapkan kebijakan sosial yang menyangkut pengorganisasian skema-skema jaminan sosial, meskipun masih terbatas dan dikaitkan dengan status dan kategori pekerja di sektor formal. Di beberapa negara, jaminan sosial masih menjangkau sedikit orang. Tetapi, beberapa negara lainnya tengah menunjukkan perkembangan yang menggembirakan.

Kecenderungan ini setidaknya menggugurkan anggapan bahwa hanya negara-negara yang memiliki kekuatan ekonomi yang tinggi saja yang mampu melakukan pembangunan sosial. Dengan menghubungkan antara GDP dan pengeluaran sosial (social expenditure) pemerintah, studi Suharto (2005a) di negara maju dan berkembang menunjukkan bahwa negara yang memiliki GDP tinggi belum tentu memiliki prosentase pengeluaran sosial yang tinggi pula. Dengan kata lain, tinggi atau rendahnya pembangunan sosial di suatu negara tidak selalu ditentukan oleh kemampuan ekonomi negara yang bersangkutan. Spektrum mengenai hubungan antara pembangunan ekonomi (PE) dan pembangunan sosial (PS) dapat dilihat dari adanya empat kategori negara (Suharto, 2005a: 26) (lihat Gambar 1).³

1. Negara Sejahtera

Menunjuk pada negara yang memiliki GDP tinggi dan pengeluaran sosial yang tinggi pula. Status ini diduduki oleh negara-negara Skandinavia dan Eropa Barat yang menerapkan model kesejahteraan negara universal dan korporasi. Swedia, Denmark, dan Norwegia, misalnya, masing-masing memiliki GDP (PE) sebesar US\$26.625; US\$ 25.150; dan US\$24.924. Pengeluaran sosial (PS) mereka juga ternyata sangat tinggi, yakni masing-masing sebesar 33,1%; 27,8%; dan 28,7% dari jumlah total pengeluaran pemerintahnya. Jerman (PE US\$23.536 – PS US\$23,5%) dan Austria (PE US\$20.391 – PS 24,5%) juga termasuk kategori ini.

³ Data GDP dan pengeluaran sosial yang dipakai Suharto diolah dari buku Michael Hill (1996: 41), *Social Policy: Comparative Analysis*

2. Negara Baik Hati

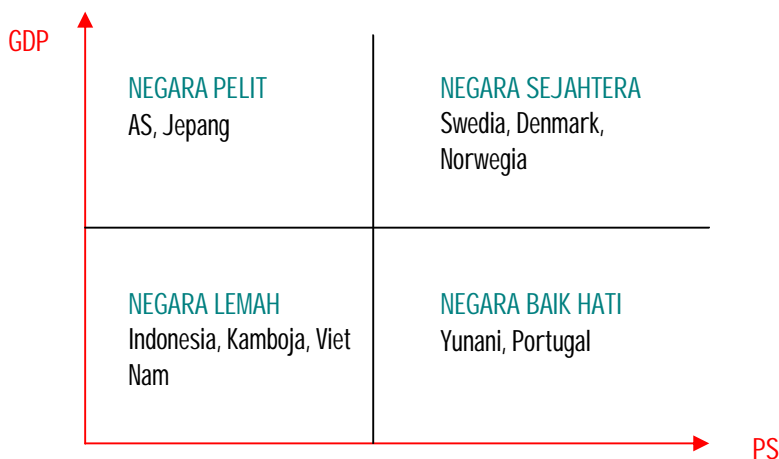
Negara-negara yang termasuk kategori baik hati memiliki PE yang relatif rendah. Namun, keadaan ini tidak menghambat mereka dalam melakukan investasi sosial. Sehingga PS di negara-negara ini relatif tinggi. Yunani dan Portugal memiliki GDP sebesar US\$6.505 dan US\$6.085. Belanja sosial dua negara ini adalah sebesar 20,9% dan 15,3%.

3. Negara Pelit

Negara ini memiliki PE yang tinggi. Namun, PS nya relatif rendah. Sebagai contoh, AS dan Jepang termasuk kategori ini. Secara berturutan, dua negara ini memiliki GDP sebesar US\$21.449 dan US\$23.801. Prosentase PS negara-negara ini relatif kecil dan lebih rendah daripada PS Yunani dan Portugal, meskipun dua negara ini memiliki GDP yang lebih rendah. AS dan Jepang masing-masing memiliki PS sebesar 14,6% dan 11,6%.

4. Negara Lemah

Kategori ini ditandai oleh PE dan PS yang rendah. Indonesia, Kamboja, Laos dan Viet Nam adalah contoh negara lemah. Mereka memiliki GDP di bawah US\$5.000. Anggaran negara untuk pembangunan sosial di negara-negara ini masih di bawah 5% dari pengeluaran total pemerintahnya.



Gambar 1: Kategori Negara berdasarkan GDP dan Pengeluaran Sosial (PS)

KEMISKINAN DI NEGARA BERKEMBANG

Problema utama di negara berkembang adalah kemiskinan. Bank Dunia mencatat bahwa setengah dari populasi dunia hidup dengan pendapatan di bawah US\$2 per hari. Bagi Amartya Sen, kemiskinan bukan saja dikarenakan tidak adanya sumber-sumber; melainkan karena tidak adanya hak (entitlement) atas sumber-sumber itu. Kelaparan terjadi seringkali bukan karena tidak cukupnya makanan di wilayah itu, melainkan karena orang miskin tidak memiliki hak atau tidak diperbolehkan untuk memakan makanan yang ada di sana.

Pertanyaannya: apakah sistem kesejahteraan negara dapat menghilangkan kemiskinan? Mengapa di negara yang menerapkan welfare state masih ditemukan adanya orang miskin? Kemiskinan tidak dapat dihapuskan hanya dengan perlindungan sosial. Selain itu, sebagaimana pernyataan Spicker (2002: 6) di awal tulisan, sistem kesejahteraan negara tidak dirancang untuk orang miskin. Melainkan, sistem ini dibuat untuk mencegah orang menjadi miskin. Di Inggris, sebagai ilustrasi, the Poor Law dirancang untuk orang miskin. Karena tidak efektif dan menimbulkan stigma bagi penerimanya, sistem ini diganti oleh welfare state.

Program dan pelayanan yang hanya diberikan kepada orang miskin tidak akan dapat mencegah kemiskinan. Karena orang harus miskin terlebih dahulu agar dapat menerima program dan pelayanan ini. Sering kita dengar kritikan atau sindiran bahwa di negara yang menerapkan welfare state, banyak orang yang menerima tunjangan kesejahteraan memiliki antena parabola dan Televisi, seakan-akan ini merupakan sebuah kesalahan besar. Persoalannya: apakah mereka harus dipaksa untuk menjual antena parabola dan TV terlebih dahulu sebelum mereka menerima tunjangan kesejahteraan? Pendekatan seperti ini selain menimbulkan stigma, juga tidak akan efektif karena dapat menciptakan jebakan kemiskinan (poverty trap). Orang seakan-akan dipaksa untuk miskin (terlebih dahulu) jika akan menerima pelayanan kesejahteraan. Kemudian, jika mereka ingin terus menerima pelayanan, mereka harus 'tetap' dalam kemiskinan.

Sistem kesejahteraan negara tentunya harus mampu membantu mencegah kemiskinan. Perlindungan sosial harus berarti bahwa orang secara material tidaklah kekurangan atau mengalami kelaparan. Perlindungan sosial harus dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar. Namun, negara-negara yang menerapkan welfare state, terutama dengan model residual, tidak memiliki sistem perlindungan sosial yang adekuat. Di AS dan Inggris, misalnya, jaminan sosial sangat dibatasi dan jaringan pelayanan sosial masih menyisakan 'bolong-bolong' yang menganga lebar. Jika ada kritik terhadap sistem welfare state di negara ini, kritik itu seharusnya tidak diarahkan agar program-program kesejahteraan dipangkas dan dicitutkan. Melainkan, diarahkan pada fakta bahwa negara-negara ini belum cukup melaksanakan welfare state seperti yang seharusnya (Spicker, 2002).

PELAJARAN YANG BISA DIPETIK

Kesejahteraan negara atau welfare state, baik sebagai konsep maupun model pembangunan kesejahteraan, memiliki wajah yang beragam. Ia tidak vakum, melainkan dinamis mengikuti denyut perubahan dan tuntutan masyarakat di negara yang bersangkutan. Kesejahteraan negara tidaklah mati sebagaimana dimitoskan banyak orang. Ia juga tidak hanya milik negara-negara maju secara ekonomi. Dengan political will, komitmen dan visi yang jelas mengenai investasi sosial dan manusia, negara-negara berkembang mampu menjalankan pendekatan pembangunan kesejahteraan ini.

Indonesia bisa mengkaji beragam model kesejahteraan negara dan menyesuaikannya dengan kemampuan dan keperluan. Sejalan dengan menguatnya embusan demokrasi dan otonomi di daerah, sistem kesejahteraan negara juga tidak harus terpusat di Jakarta dan hanya melibatkan negara. Seperti model di AS, misalnya, kita bisa membangun model 'kesejahteraan negara desentralis' yang diterapkan secara beragam pada level provinsi dan bahkan kabupaten.

Kata 'negara' pada 'kesejahteraan negara' tidak berarti bahwa sistem ini hanya melibatkan negara saja. Sebagaimana dipraktekkan di banyak negara, sistem ini juga melibatkan civil society, organisasi-organisasi sukarela dan perusahaan swasta. Dengan konsep welfare pluralism seperti ini, jenis-jenis pelayanan dan bahkan sistem pengorganisasiannya bisa dilakukan secara terdesentralisasi sesuai dengan karakteristik dan keperluan masyarakat setempat. Yang terpenting, framework dan substansi dari pendekatan itu tetap sejalan dengan ruh kesejahteraan negara yang menekankan pentingnya perlindungan sosial sebagai hak warga negara.

Kemiskinan tidak dapat dihapuskan hanya dengan perlindungan sosial. Karenanya, perlindungan sosial harus terintegrasi dengan strategi penanggulangan kemiskinan lainnya. Penerapan negara kesejahteraan juga tidak bisa hanya dilakukan oleh satu departemen saja, misalnya Departemen Sosial. Melainkan harus dilakukan secara sinergis sedikitnya oleh Departemen Sosial, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Kesehatan, termasuk Kementerian Perumahan Rakyat. Karena negara kesejahteraan juga memerlukan sumber-sumber pendanaan yang memadai, maka harus ada koordinasi dan keterpaduan antara Menko Kesra dan Menko Ekuin yang di dalamnya terdiri dari beberapa departemen yang mengatur persoalan keuangan dan perpajakan.

Meskipun secara konseptual pendekatan kesejahteraan negara tidak difokuskan untuk menangani kemiskinan. Sejatinya ia tetap memiliki pengaruh terhadap pengurangan kemiskinan. Hanya saja, jika proyek-proyek community development, misalnya, cenderung lebih berdurasi pendek dan cakupannya terbatas, program-

program kesejahteraan negara lebih bermatra holistik, preventif, melembaga dan berkelanjutan. Karena, menurut pendekatan kesejahteraan negara, cara yang terbaik untuk membantu orang miskin tidaklah dengan mentargetkan program-programnya hanya pada orang miskin saja. Dengan begitu, program dapat menjamin bahwa terdapat kerangka umum pengelolaan dan pendistribusian sumber-sumber, pelayanan-pelayanan dan kesempatan-kesempatan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan orang dan dapat dijangkau oleh setiap orang.

Dengan kata lain, dalam mengatasi kemiskinan, sistem negara kesejahteraan tidak hanya berupaya memberi bantuan pada orang miskin. Melainkan memberikan perlindungan sosial bagi semua orang agar terhindar dari kemiskinan. Perspektif seperti inilah yang sesungguhnya ingin digelorakan oleh sistem kesejahteraan negara; dan ini sering kita lupakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith (2006), *Talking Policy: How Social Policy is 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
- Harris, John (1999), "State Social Work and Social Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism" dalam *The British Journal of Social Work*, Vol.29, No.6, halaman 915-937
- Hill, Michael (1996), *Social Policy: Comparative Analysis*, London: Prentice Hall
- Midgley, James, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore (2000), "Introduction: Social Policy and Social Welfare" dalam James Midgley, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore (ed), *The Handbook of Social Policy*, London: Sage, halaman xi-xv
- Mishra, Ramesh (2000), *Globalization and the Welfare State*, London: McMillan
- Spicker, Paul (1995), *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall
- Spicker, Paul (2002), *Poverty and the Welfare State: Dispelling the Myths*, London: Catalyst
- Stephens, John D. (1997), "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects" dalam Gosta Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, halaman 32-65
- Suharto, Edi (1997), *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*, Bandung: LSP Press
- Suharto, Edi (2005a), *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Bandung: Refika Aditama

- Suharto, Edi (2005b), Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial, Bandung: Alfabeta
- Suharto, Edi (2006), "Teori Feminis dan Social Work", makalah yang disampaikan pada Workshop on Feminist Theory and Social Work, Pusat Studi Wanita, Universitas Islam Negeri (UIN), Sunan Kalijaga, Yogyakarta 13 April 2006
- Thomson, Neil (2005), Understanding Social Work: Preparing for Practice, New York: Palgrave
- Zastrow, Charles H. (2000), Introduction to Social Work and Social Welfare, Pacific Grove: Brooks/Cole