

Jaminan Sosial Berbasis Komunitas : Respon Atas Kegagalan Negara dalam Penyediaan Jaminan Kesejahteraan

*Suparjan**

Abstract

Various findings in the research showed that government failed to provide social security as one of strategies to overcome problem of social welfare, especially to people who live under the poverty line. This research showed that there are problems contributing to the government failure in maintaining community welfare through social security. Moreover, due to fulfill of social welfare, this research showed that Lembaga amil zakat infaq sodaqoh Tsalatsatun Kharimah appears as a way to distribute zakat from the have community to the poor in its region since 2006. Institutionalizing process of the zakat distribution may through efforts of building collective awareness by showing positive work for community.

Kata-kata kunci:

Kesejahteraan; kegagalan negara; komunitas berbasis jaminan sosial.

Pengantar

Kesejahteraan masyarakat dewasa ini mendapatkan tekanan yang cukup besar dari gelombang globalisasi dan demokratisasi yang menyentuh ruang kehidupan bermasyarakat dan bernegara, baik di level makro maupun pada realita yang dijumpai setiap hari. Globalisasi membawa pengaruh terhadap kehidupan ekonomi sebuah bangsa di mana kompetisi dan efisiensi menjadi syarat utama yang harus diperhatikan dalam setiap kebijakannya. Di dalam implementasinya, dominasi negara-negara maju terhadap negara berkembang tidak dapat terhindarkan, dan di tingkat negara berkembang sendiri terjadi disparitas yang semakin melebar antara sektor ekonomi modern dengan sektor informal dan tradisional. Implikasinya, muncul kesenjangan ekonomi yang semakin tajam antara kelompok masyarakat yang berpenghasilan tinggi dengan berpenghasilan rendah. Sementara itu demokratisasi menggeser tatanan sosial

* *Suparjan* adalah Staf Pengajar Jurusan Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Ia bisa dikontak melalui email: suparjan_str@yahoo.co.id.

yang sebelumnya masih berbasis pada ikatan-ikatan sosial dan moral menjadi tatanan sosial yang lebih berbasis rasionalitas. Nilai yang sebelumnya dilekatkan pada level komunitas berpindah menjadi tanggung jawab individu. Konsekuensinya, ikatan sosial yang sebelumnya kuat menjadi melemah.

Kondisi tersebut membawa dampak yang signifikan terhadap permasalahan kesejahteraan, terutama munculnya kesenjangan kesejahteraan antarkelompok masyarakat. Di satu sisi terdapat kelompok masyarakat yang mampu mengikuti tuntutan globalisasi dan demokratisasi, mempunyai kapasitas diri untuk bersaing sekaligus memperoleh kesejahteraan secara optimal. Namun di sisi lain terdapat kelompok masyarakat yang jauh tertinggal di belakang dalam pemenuhan kesejahteraan mereka. Mereka adalah kelompok masyarakat yang tidak mampu bersaing di pasar bebas, serta tidak memiliki kapasitas untuk menyesuaikan diri dengan kondisi baru yang dihadapinya. Kelompok masyarakat tersebut adalah mereka yang berada dalam kondisi kemiskinan, dengan keadaan sosial ekonomi rendah dibandingkan kelompok masyarakat yang lain. Permasalahan tersebut terjadi di setiap negara termasuk dalam hal ini adalah Indonesia. Hal tersebut setidaknya dapat kita lihat melalui gambaran kondisi ekonomi dan sosial masyarakat saat ini.

Kegagalan Negara dan Ketidaksejahteraan Masyarakat

Pada Maret 2009, Badan Pusat Statistik Indonesia mencatat terdapat sedikitnya 32,53 juta jiwa atau sekitar 14,15% dari jumlah penduduk Indonesia berada dibawah garis kemiskinan. Jumlah tersebut mengalami penurunan dibandingkan data pada bulan yang sama di tahun 2008, yaitu sebesar 34,96 juta jiwa atau 15,42% dari total penduduk Indonesia saat itu.¹ Kendati mengalami penurunan, jumlah tersebut mengisyaratkan tingginya masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Jumlah tersebut juga memberikan gambaran banyaknya penduduk yang tidak dapat menjalankan fungsi sosial mereka sehingga akan mengganggu jalannya kehidupan bermasyarakat secara keseluruhan.

Kondisi ketenagakerjaan dan pendidikan dapat memberikan gambaran lain mengenai tantangan kesejahteraan di Indonesia. Dalam bidang ketenagakerjaan, jumlah pengangguran terbuka pada periode Februari 2009 tercatat sejumlah 9,26 juta jiwa atau 8,14% dari jumlah total angkatan kerja.² Jumlah tersebut merepresentasikan kelompok masyarakat yang tidak dapat secara optimal mendayagunakan kemampuan yang dimiliki guna memperoleh pekerjaan, yang sekaligus mampu menjaga kesejahteraan hidup mereka. Ancaman tersebut diperparah dengan kondisi pendidikan yang saat ini terjadi di Indonesia. Dalam bidang pendidikan, pada 2009 tercatat masih terdapat 7,81%

¹ Badan Pusat Statistik. Profil Kemiskinan Indonesia Maret 2009. Berita resmi statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009 hal. 5

² Badan Pusat Statistik. Penduduk Menurut Jenis Kegiatan 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 dan 2009.

penduduk di Indonesia yang buta huruf. Selain itu, angka partisipasi murni (APM) pada 2008 juga masih mengindikasikan adanya permasalahan dalam masalah kesejahteraan ketika APM untuk SMA hanya 44,22%, SMP 66,75% dan SD 93,98%.³ Angka-angka tersebut memberikan gambaran bahwa masih terdapat hambatan bagi sebagian masyarakat untuk mengakses pendidikan kendati mereka mempunyai hak dan layak untuk mengikutinya.

Adanya kelompok masyarakat yang mengalami kerentanan di dalam memperoleh kesejahteraan menjadi permasalahan serius yang dihadapi oleh negara. Jika hal tersebut tidak segera diatasi, maka akan berdampak pada proses pembangunan secara keseluruhan. Selain itu, tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya akan dipertanyakan. Sebagai jawaban atas permasalahan tersebut, jaminan sosial dikembangkan oleh berbagai negara, termasuk dalam hal ini Indonesia. Berbagai macam program jaminan sosial digulirkan untuk memberikan jawaban atas masalah-masalah kesejahteraan yang terjadi. Bantuan Langsung Tunai (BLT), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Asuransi Kesehatan untuk Keluarga Miskin (Askeskin), dan lain-lain menjadi contoh bentuk jaminan sosial yang diberikan oleh negara. Tak kurang dua undang-undang disusun membingkai penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia, yaitu UU No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Melalui kekuatan legal tersebut diharapkan program-program jaminan sosial yang dikembangkan akan mampu secara efektif dan optimal mencapai tujuan yang diharapkan, sekaligus mengatasi permasalahan kesejahteraan yang masih ada sampai saat ini.

Namun sayangnya, realita di lapangan menunjukkan bahwa jaminan sosial yang dikelola oleh negara tidak mampu memberikan garansi bagi masyarakat terhadap kesejahteraan. Meskipun berbagai program telah dilaksanakan, hanya segelintir kelompok di dalam masyarakat yang mampu memperolehnya, menyisakan kelompok yang lain tetap berada pada kondisi kerentanan.

Berbagai alasan dapat dikemukakan sebagai penyebab kegagalan jaminan sosial yang dikembangkan oleh negara. *Pertama*, orientasi sasaran yang seringkali kurang tepat, terutama oleh jaminan sosial yang dikelola negara. Masih banyak dijumpai kasus salah sasaran dalam distribusi jaminan sosial, yang berakibat tidak tercapainya tujuan yang diinginkan. Selain itu, beberapa program jaminan sosial seperti Askes dan jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) diberikan terbatas kepada kelompok masyarakat yang bekerja sebagai pegawai negeri, TNI/Polri atau karyawan swasta yang proporsinya jauh lebih kecil dari mereka yang bekerja di sektor informal. Jaminan sosial yang seharusnya diberikan kepada mereka yang mempunyai resiko kerentanan karena keterbatasan penghasilan justru dinikmati oleh kelompok masyarakat yang sudah mampu menciptakan jaminan sosial bagi diri mereka sendiri. *Kedua*,

³ Badan Pusat Statistik. Angka Partisipasi Murni (A P M) Menurut Provinsi Tahun 2003-2008

ketidaktepatan sasaran program jaminan sosial mengundang munculnya konflik di dalam masyarakat. Konsekuensinya, program jaminan sosial tidak dapat dijalankan secara optimal dan cenderung penuh masalah. Dan *ketiga*, jaminan sosial yang dikembangkan oleh negara seringkali memberikan beban kepada masyarakat, baik secara administratif maupun finansial, untuk mengaksesnya. Akibatnya, jaminan sosial tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat.

Data mengenai jumlah kemiskinan tidak mengalami perubahan yang signifikan dari tahun 2005 hingga 2009, yaitu berkisar di angka 15%, bahkan sempat menyentuh angka 17% pada 2006. Padahal, bentuk jaminan sosial yang diselenggarakan oleh pemerintah selalu berkembang dan semakin menemukan alur yang jelas. Saat ini jaminan sosial tidak hanya diwujudkan dalam bentuk karikatif seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), bantuan beras untuk rakyat miskin atau bantuan operasional sekolah, namun juga diarahkan pada bentuk-bentuk pemberdayaan yang dilakukan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri atau bantuan kredit UKM. Jumlah dana yang dialokasikan untuk berbagai macam program tersebut juga terus bertambah seiring meningkatnya tuntutan terhadap negara untuk memperhatikan masalah kesejahteraan dan pelayanan publik. Selain itu, sasaran setiap program jaminan sosial masyarakat sama, sehingga satu rumah tangga miskin menerima berbagai macam program jaminan sosial. Dengan kondisi tersebut, meski tidak berjalan linear, angka kemiskinan dan masalah sosial lainnya diasumsikan akan terus berkurang secara signifikan.

Kegagalan negara memberikan jaminan sosial yang efektif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat memberikan peluang munculnya skema jaminan sosial yang dilaksanakan oleh swasta. Asuransi sosial menjadi bentuk jaminan sosial yang dipilih. Dalam skema ini, berbagai macam jaminan sosial ditawarkan mulai dari jaminan pendidikan, kesehatan, perumahan dan lain-lain. Untuk memperolehnya, masyarakat disyaratkan membayar sejumlah premi kepada penyedia jasa asuransi. Hal tersebut menjadi kendala tersendiri bagi masyarakat untuk mengaksesnya mengingat sebagian besar masyarakat Indonesia bekerja di sektor ekstraktif dan sektor informal yang menawarkan ketidakpastian pendapatan. Kalaupun kemudian ada yang mampu mengaksesnya, jumlahnya sedikit dan terbatas pada golongan masyarakat yang memiliki kemampuan ekonomi menengah keatas.

Atas dasar berbagai macam masalah dan hambatan yang muncul di dalam implementasi jaminan sosial yang dilaksanakan selama ini, muncul sebuah kebutuhan alternatif jaminan sosial yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk memperoleh jaminan kesejahteraan. Pada titik ini, jaminan sosial berbasis masyarakat menjadi pilihan yang dapat dikaji sejauh mana efektivitasnya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal tersebut berdasarkan pertimbangan bahwa di dalam masyarakat pada dasarnya terdapat nilai-nilai sosial yang mampu dikembangkan untuk menggerakkan sistem jaminan sosial bagi penduduknya. Selain itu, sejarah juga telah meriwayatkan kemampuan masyarakat untuk secara bersama-sama menciptakan sebuah skema

bantuan maupun perlindungan bagi anggotanya yang diwujudkan dalam kegiatan-kegiatan seperti gotong royong maupun lumbung desa.

Kesejahteraan pada dasarnya merupakan hak bagi semua anggota masyarakat baik sebagai perwujudan dari hak asasi manusia maupun bentuk penerimaan hak sebagai warga negara. Sebagai hak asasi manusia, kondisi sejahtera menjaga masyarakat untuk mampu memenuhi kebutuhan sehari-hari dan menjalankan perannya sebagai bagian dari masyarakat. Sementara sebagai warga negara, jaminan kesejahteraan bagi masyarakat memberikan peluang bagi semua masyarakat untuk berpartisipasi di dalam laju pembangunan sekaligus memperoleh manfaat dari hasil pembangunan yang dijalankan negara. Namun berbagai macam persoalan sebagaimana tersebut di atas yang menjadikan sebagian besar warga masyarakat tidak mempunyai kapasitas untuk meraih jaminan sosial sebagai bagian dari hak asasinya maupun hak sebagai warga negara, sehingga kehidupan masyarakat menjadi sangat rentan terhadap perubahan tatanan sosial, ekonomi dan politik yang dinamis. Berangkat dari fenomena tersebut, studi yang dilakukan dalam rangka menyusun tulisan ini diarahkan untuk menjawab dua permasalahan sebagai berikut : 1) Mengapa negara dan sektor swasta gagal dalam menyediakan jaminan sosial yang mampu memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan masyarakat? 2) Bagaimana masyarakat merespon kegagalan negara dalam menyediakan jaminan sosial tersebut? Untuk mendapatkan gambaran yang lebih detail, pertanyaan kedua dipertegas dengan menggali informasi mengenai: a) Apa yang melatarbelakangi munculnya jaminan sosial yang berbasis pada masyarakat? b) Bagaimana proses institusionalisasi jaminan sosial yang berbasis pada masyarakat? c) Mampukah model jaminan sosial yang berbasis pada masyarakat melindungi masyarakat dari kerentanan yang dihadapi di tengah perubahan yang terjadi pada saat ini.

Upaya menjawab pertanyaan di atas dilakukan dengan penelitian di Dusun Minggir II dan III, Desa Sendangagung, Kecamatan Minggir, Kabupaten Sleman. Pemilihan lokasi tersebut juga berdasarkan pertimbangan karakteristik jaminan sosial yang berada di dalamnya. Di Desa tersebut pada saat ini sudah terbentuk sebuah sistem jaminan sosial yang berangkat dari pengaruh nilai-nilai keagamaan yang menjadi institusi alternatif yang menyediakan jaminan sosial bagi warga masyarakat. Penelitian kualitatif dipilih untuk menggali berbagai macam informasi yang terkait dengan jaminan sosial di Sendangagung. Dalam penelitian ini, teknik penentuan informan dilakukan dengan *purposive sampling*. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan observasi sebagai usaha untuk memperoleh gambaran secara menyeluruh mengenai realitas yang berkembang di masyarakat. Untuk melengkapinya, berbagai macam kajian teoritik dilakukan untuk mendukung penyusunan kesimpulan dan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan.

Kasus Jaminan Sosial Berbasis Komunitas

Desa Sendangagung, Minggir, Sleman sebagaimana daerah yang berada di pinggiran berperan sebagai *buffer zone* kota sebagai pusat pertumbuhan. *Buffer zone* atau daerah penahan dalam hal ini diartikan sebagai sebuah wilayah yang dikembangkan untuk menjaga degradasi moral lingkungan perkotaan sebagai akibat dari munculnya pusat-pusat pertumbuhan. *Buffer zone* dalam hal ini dikembangkan sesuai dengan potensi asli yang dimiliki, terutama untuk pengembangan sektor-sektor ekstraktif seperti pertanian, perkebunan, dan lain-lain. Pun demikian juga dengan daerah Sendangagung. Sektor tersebut menjadi tumpuan bagi pertumbuhan ekonomi daerah setempat. Hal tersebut mungkin dilakukan mengingat kondisi lingkungan daerah tersebut masih didominasi oleh lahan basah. Sebagian besar masyarakat Desa Sendangagung bekerja sebagai petani, sementara sisanya terdistribusi baik sebagai pegawai negeri sipil ataupun wiraswasta sebagai pedagang, pengrajin mendong atau bambu, dan lain-lain. Namun juga masih cukup banyak warga yang belum bekerja atau menjadi setengah pengangguran.

Realitas kemiskinan dan berbagai macam masalah kesejahteraan seperti mahalnya biaya pendidikan, masalah pelayanan kesehatan sampai dengan keterbatasan pemenuhan kebutuhan sehari-hari merupakan gambaran dari kehidupan masyarakat Desa Sendangagung. Kondisi demikian muncul sebagai akibat dari keadaan ekonomi masyarakat yang jauh dari berkecukupan, berbanding terbalik dengan harga kebutuhan pokok dan pelayanan pendidikan atau pendidikan yang meningkat tanpa bisa mereka intervensi. Banyaknya jumlah penduduk miskin di Sendangagung juga menjadi faktor pemicu munculnya berbagai macam masalah kesejahteraan tersebut. Tak kurang hal tersebut juga diakui oleh Kepala Desa Sendangagung, Badawi, yang menyatakan bahwa tingkat kemiskinan desanya jauh lebih tinggi dibanding desa yang lain di Kecamatan Minggir.

Dokumen monografi dusun mencatat bahwa kesejahteraan merupakan kondisi yang belum sepenuhnya terpenuhi di Desa Sendangagung, sebagai contohnya adalah Dusun Minggir II dan III. Dari total 178 kepala keluarga (KK) yang terdapat di Dusun Minggir II, sebanyak 131 KK (75%) masih mempunyai masalah dalam kesejahteraannya. Jumlah tersebut terdistribusi ke dalam pra keluarga sejahtera (31 KK) dan keluarga sejahtera 1 (65 KK). Kondisi serupa juga terjadi di Dusun Minggir III di mana 96 KK dari 137 KK (70%) mengalami masalah dengan kesejahteraan yang terdiri dari prakeluarga sejahtera (4 KK) dan keluarga sejahtera 1 (127 KK).

Sebagaimana disampaikan pada bagian terdahulu, realitas kemiskinan yang dijumpai di dalam masyarakat direspon pemerintah melalui pelaksanaan program-program jaminan sosial. Kendati hakikat jaminan sosial adalah upaya menyediakan perlindungan kepada seluruh anggota masyarakat, di dalam penyelenggaraannya di Indonesia hal tersebut direduksi menjadi sekadar jaminan bagi kelompok miskin. Hal yang sama juga berlaku di Dusun Minggir II dan III di mana jaminan sosial lebih diprioritaskan untuk membantu masyarakat

yang secara ekonomi tidak mampu. Distribusi jaminan sosial di kedua dusun tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. Gambaran Jangkauan Jaminan Sosial Pemerintah

No.	Jenis Jaminan Sosial	Masyarakat Penerima		Jumlah
		Minggir II	Minggir III	
1.	BLT	49	24	73
2.	Raskin	39	50	89
3.	PKH	8	8	16
4.	Jamkesmas	293	15	308
5.	PNPM	5	5	10

Sumber : diolah dari wawancara dengan Kepala Dusun Minggir II dan III

Namun demikian, berkaca dari pelaksanaan di lapangan, hasil yang diharapkan yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak sepenuhnya terpenuhi. Penyelenggaraan jaminan sosial justru lebih banyak menimbulkan kontroversi dan konflik di dalam masyarakat. Jaminan sosial pemerintah gagal menciptakan keadilan dan kesejahteraan justru tak terpenuhi. Dengan sasaran yang hampir sama, berbagai macam jaminan sosial yang diberikan tidak mampu mengangkat perbaikan kehidupan masyarakat.

Dalam penyelenggaraan jaminan sosial oleh pemerintah, pendekatan yang bersifat administratif begitu kentara, mengesampingkan esensi dari program jaminan sosial itu sendiri. Hal tersebut tidak hanya berlaku pada saat pendataan kelompok sasaran, namun juga terus berulang pada tahap verifikasi data dan pendistribusian jaminan sosial. Dalam mengumpulkan dokumen administratif, pemerintah mendayagunakan struktur pemerintah dari tingkat pusat sampai dengan birokrasi di level dusun seperti kepala dusun, ketua RW maupun ketua RT. Penyusunan dokumen sasaran program jaminan sosial dilakukan secara bertahap, dan mencatatkan usulan dari bawah ke atas. Namun demikian, karena keterbatasan jumlah jaminan sosial yang tersedia, pada setiap level birokrasi memungkinkan terjadinya penyortiran data, tanpa harus diketahui oleh masyarakat di level bawah. Pada proses ini, kerentanan terjadinya kecurangan sangat tinggi, terutama sebagai akibat dari pertarungan kepentingan antarbirokrat yang ingin mengedepankan masyarakatnya atau komunitasnya. Masalah lain juga muncul ketika birokrasi di level daerah maupun pusat tidak mencoba mengkroscek data yang dimunculkan dengan realitas yang ada di masyarakat. Seringkali data penduduk miskin penerima jaminan sosial yang terdaftar di pemerintah tidak sesuai dengan kenyataan yang ada di masyarakat.

Kasus tersebut dijumpai pada proses pendataan di penduduk miskin di Desa Sendangagung. Dalam satu periode perhitungan jumlah penduduk miskin, beberapa sumber data menunjukkan hasil yang berbeda. BPS mencatat jumlah keluarga miskin ada 896, menurut PNPM jumlahnya lebih banyak yakni 921, data dari masing-masing pedukuhan mencatat ada 956, sedangkan data yang diperoleh melalui uji publik jumlahnya yang paling besar yakni sebesar 1.296 (wawancara dengan Kepala Desa Sendangagung, 10 Oktober 2009). Pada titik

tertentu, pendataan penduduk miskin cenderung menjadi pendaftaran penduduk miskin.

Dalam pelaksanaan jaminan sosial oleh negara, masyarakat cenderung melihatnya dari sisi material uang yang menyertainya. Sebagian besar masyarakat melihat bahwa jaminan sosial adalah bentuk tanggung jawab dari negara terhadap rakyatnya, namun tidak mencermati bahwa esensi dari program jaminan sosial yang dilaksanakan oleh negara adalah sebuah perlindungan terhadap kelompok masyarakat yang rentan dengan masalah kesejahteraan. Dengan pemikiran tersebut, masyarakat miskin cenderung mengabaikan pemanfaatan dari bantuan tersebut. Kondisi serupa juga terjadi dalam pendistribusian jaminan sosial di Sendangagung. Berbagai macam program jaminan sosial yang diselenggarakan oleh pemerintah sebagaimana disebutkan di atas seringkali tidak secara optimal dimanfaatkan oleh masyarakat. Bantuan langsung tunai (BLT) seringkali digunakan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersier seperti peralatan elektronik dan lain-lain, sementara raskin ditempatkan sebagai modal, dan dijual kembali untuk memperoleh uang yang lebih fleksibel pemanfaatannya. Kondisi tersebut jelas bertentangan dengan latar belakang, alasan, serta tujuan diluncurkannya kedua program tersebut sebagai upaya memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin.

Hal yang sama juga berlaku untuk bentuk jaminan sosial yang lain seperti Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Dengan berbagai macam persyaratan administratif yang menyertainya, masyarakat cenderung enggan untuk memanfaatkan Jamkesmas. Bagi sebagian besar masyarakat, persyaratan administratif yang diwajibkan justru menjadi beban karena menyita waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit. Kalaupun pada akhirnya syarat-syarat tersebut terpenuhi, pelayanan yang mereka peroleh dari unit-unit pelayanan kesehatan penyelenggaranya cenderung kurang ramah. Pelayanan kesehatan bagi pengguna fasilitas Jamkesmas seringkali diskriminatif. Dengan berbagai masalah tersebut, masyarakat justru memilih untuk mengakses pelayanan kesehatan tradisional, yang mempunyai resiko lebih tinggi.

Ketika negara gagal dalam menciptakan sebuah jaminan sosial, masyarakat cenderung akan menempatkan lingkungannya sebagai tempat perlindungan. Hal tersebut mungkin dilakukan mengingat sifat masyarakat sederhana menunjukkan bahwa apa yang menjadi dorongan utama dalam kehidupan dan penghidupan mereka adalah perlindungan diri sendiri, kesejahteraan keluarga dan bahkan kesejahteraan kelompoknya (Kohs, dalam Sumarnonugroho, 1987: 17). Asistensi, sebagai bentuk jaminan sosial merupakan fungsi yang fundamental dalam kehidupan kelompok dan kehidupan sosial. Membantu, menolong, memberikan sokongan adalah tindakan-tindakan sosial dimana tanpa tindakan sosial ini hidup berkelompok bagi manusia menjadi tidak mungkin (Peysner, dalam Sumarnonugroho, 1987: 18).

Masyarakat telah mempunyai sistem jaminan sosial yang telah berkembang cukup lama di dalam komunitasnya yang disebut jaminan sosial berbasis masyarakat. Di dalamnya terdapat makna eksklusivitas, namun sangat bermanfaat untuk membantu masyarakat ketika mereka dihadapkan pada

kondisi kerentanan. Keberadaan sistem jaminan sosial lain, di luar apa yang telah diselenggarakan pemerintah, pada dasarnya lebih karena fakta bahwa setiap orang mempunyai perbedaan kepentingan dan kebutuhan. Jaminan sosial dari pemerintah adalah salah satu wujud dari kebijakan sosial pemerintah, sementara kelompok masyarakat di luar pemerintah pun turut mengembangkan sistem jaminan sosial berdasarkan tujuannya masing-masing (Ditch, 1999: 32).

Dengan karakteristik dan heterogenitas masyarakat yang terus berkembang dewasa ini, perlindungan dari kelompok terdekat mengerucut pada komunitas masyarakat dengan ciri dan sifat yang sama, salah satunya adalah agama. Kecenderungan untuk menempatkan kelompok berdasarkan agama sebagai tempat perlindungan karena keberadaan entitas agama akan mendampingi manusia mulai dari mereka lahir sampai dengan meninggal, lebih lama dibanding kebersamaan seseorang pada kelompok-kelompok yang lain seperti pendidikan, pekerjaan, kelompok kemasyarakatan atau hobi. Dalam kelompok keagamaan, hubungan yang terbangun antarindividu di dalamnya sangat erat karena orientasi ketuhanan yang melatarbelakangi kegiatan yang dilakukan. Hakikat keadilan, persamaan, saling menghormati dan berbagai macam nilai positif lainnya atas dasar agama memberikan nilai tersendiri bagi eksisnya kelompok masyarakat yang berbasis agama.

Dalam konteks masyarakat Sendangagung, kondisi kemiskinan dan permasalahan kesejahteraan juga mendapatkan perhatian dari kelompok keagamaan, yakni para tokoh Islam. Kondisi kesejahteraan masyarakat yang kurang baik didefinisikan sebagai ketidaksejahteraan umat, dan sebagai tanggung jawab dari mereka sebagai pemimpin untuk mencari alternatif penyelesaiannya. Dalam hal ini zakat menjadi jawaban atas kebutuhan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Tuntutan untuk mengoptimalkan peran zakat menjadi landasan untuk menginstitutionalisasi pengelolaan zakat. Tujuannya adalah agar program yang dilaksanakan dapat bermanfaat bagi masyarakat penerimanya. Dalam konteks kesejahteraan sosial, pendekatan institusional tersebut penting untuk melakukan sebuah perubahan yang terencana, suatu bentuk perubahan yang efektif (Sumarnonugroho, 1987: 19). Bagi pengelola zakat (amil) di Sendangagung, perubahan tersebut diharapkan terjadi tidak hanya bagi masyarakat penerima, namun juga mereka yang memberikan zakat.

Institutionalisasi zakat di Sendangagung dilakukan dengan mendirikan Lembaga Amil Zakat Infaq Sadaqoh Tsalatsatun Kharimah (LAZIS TK) pada 2006. Dengan menempatkan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan akhir yang ingin diperoleh, LAZIS TK dibangun di atas dua landasan penting yaitu bagaimana lembaga tersebut mampu membangun kesadaran kolektif dari masyarakat, serta bagaimana pengelolaan atau manajemen zakat dilakukan. Dua pondasi tersebut penting untuk diletakkan karena mempunyai korelasi yang erat dengan hasil dan manfaat yang akan diperoleh.

Membangun kesadaran bersama akan pentingnya zakat bukan merupakan pekerjaan rumah yang dapat dengan mudah dilaksanakan oleh para pengurus LAZIS TK (amil). Setidaknya ada beberapa faktor yang menjadi

tantangan bagi proses tersebut. *Pertama*, kendati agama merupakan bagian tak terpisahkan dari identitas seseorang, namun keberadaannya lebih ditempatkan sebagai sebuah simbol dibanding menjadi nilai atau norma yang harus diaktualisasikan dalam kehidupan sehari-hari. *Kedua*, keterbatasan ekonomi menjadi penghalang berikutnya dalam upaya membangun kesadaran kolektif masyarakat. *Ketiga*, faktor ketidakpercayaan masyarakat kepada amil seringkali muncul mengingat lembaga tersebut merupakan institusi baru yang belum memberikan kontribusi terhadap upaya-upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kondisi tersebut secara nyata terjadi di Sendangagung dan dipahami oleh amil zakat. Oleh karena itu, berbagai macam pendekatan dilakukan untuk merangsang munculnya kesadaran akan pentingnya keberadaan zakat beserta LAZIS TK. Upaya pertama yang dilakukan adalah melakukan studi banding terhadap kegiatan yang sama yang dilakukan oleh masyarakat di daerah Kepakisan, Batur, Banjarnegara dan Puntukrejo, Gondanglegi, dan Malang. Studi tersebut tidak hanya mengamati bagaimana sistem dan pola pengelolaan yang dikembangkan oleh masyarakat setempat, namun melihat lebih jauh bagaimana zakat yang dihimpun mampu memberikan keuntungan bagi kemaslahatan umat. Gambaran proses pengelolaan zakat berikut cerita yang ada di dalamnya kemudian dipotret dan disampaikan kepada masyarakat Sendangagung, melalui forum pengajian, kelompok tani, pertemuan warga, dan lain-lain. Selain studi banding dan sosialisasi, LAZIS TK mengambil pendekatan berbeda di dalam pemungutan zakat dari masyarakat. Al Quran sebagai kitab suci umat Islam menjelaskan bahwa negara mempunyai kewenangan untuk memungut (mengambil) zakat dari masyarakatnya sebagai usaha membersihkan diri mereka:

“Pungutlah zakat dari kekayaan mereka untuk membersihkan dan mensucikan mereka dengannya. Dan berdoalah untuk mereka, sungguh dosamu mendatangkan ketentraman bagi mereka. Allah Maha Mendengar, Maha Mengetahui” (QS At Taubah: 103)

Namun, berdasarkan sejumlah permasalahan tersebut, LAZIS TK mengganti istilah 'pungutlah' menjadi 'kumpulkanlah'. Hal tersebut tidak dimaksudkan untuk melanggar ketentuan yang digariskan Allah dalam Al Quran, namun merupakan pilihan yang diambil untuk menjaga keikhlasan zakat yang diberikan oleh masyarakat. Dengan kondisi heterogenitas masyarakat, ditambah dengan masih lemahnya ikatan di dalam komunitas baru, individu masyarakat mendapatkan ruang yang lebih luas dalam pengambilan keputusan (Goldsmith, dalam Abdullah, 2009: 144). Dalam konteks ini bentuk perintah atau pemaksaan yang dulunya merupakan sebuah mekanisme yang berhasil menjadi media membangun pengaruh sekarang ini menjadi sebuah tindakan yang riskan karena dapat melahirkan reaksi keras, yang mungkin mengganggu komunitas yang ada. Apabila pengurus LAZIS TK memaksakan diri untuk menerapkan pemungutan zakat, bukan tidak mungkin yang muncul justru keluhan dan penolakan dari masyarakat. Jika hal itu yang terjadi, selain terdapat ancaman

terhadap keberlangsungan lembaga, juga akan berpengaruh terhadap kepercayaan dari masyarakat terhadap nilai-nilai agama Islam.

Prinsip penting terakhir yang dipegang oleh LAZIS TK adalah adanya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan zakat. Jumlah zakat yang cukup besar serta keterlibatan banyak orang di dalamnya menjadi latar belakang pentingnya menyelenggarakan sebuah sistem administrasi yang tertib di dalam pengelolaan zakat. Pencatatan dilakukan secara runtut mulai dari pengumpulan dana zakat, *pen-tasyaruf-an* (pendistribusian), sampai dengan pengeluaran untuk biaya administrasi LAZIS TK. Catatan tidak hanya dilakukan mengenai keadaan keuangan, namun juga menyangkut orang-orang yang terlibat di dalamnya mulai dari jumlah pemberi zakat (*muzaki*) maupun penerima zakat (*mustahiq*) serta pada jenis program yang didistribusikan. Catatan-catatan tersebut tidak disampaikan ke masyarakat secara langsung dengan alasan melindungi catatan pribadi *muzaki* atau *mustahiq*. Namun, jika masyarakat menginginkan, segala bentuk dokumen yang dimiliki oleh LAZIS TK dapat diakses dengan mudah. Selain itu, dalam perspektif LAZIS TK, akuntabilitas dan transparansi dana zakat tidak hanya terkait dengan nilai kejujuran yang harus dijaga dengan masyarakat, namun lebih dari itu juga menyangkut nilai di hadapan Tuhan yang tidak dapat dimanipulasi dan disembunyikan.

Setelah kesadaran kolektif terbentuk, proses institusionalisasi jaminan sosial berbasis komunitas (*community based social security*) berupa pengelolaan zakat diperkuat dengan penguatan manajemen kelembagaannya. Keberadaan manajemen yang solid berkontribusi pada eksistensi sebuah lembaga serta berpengaruh terhadap kualitas program-program yang dilaksanakan.

LAZIS TK berdiri sejak tahun 2006. Nama Tsalatsatun Kharimah dipilih karena lembaga ini dikelola bersama oleh takmir 3 (*tsalatsa*) jamaah masjid/mushola yang ada di pedukuhan Minggir II dan Minggir III. Sejak awal berdirinya lembaga ini dipimpin oleh beberapa pengurus mulai dari ketua, sekretaris, bendahara dan lain-lain. Lebih dari sekadar menjadi petugas administratif, keberadaan pengurus dalam LAZIS TK juga memberikan andil besar terhadap proses terbangunnya lembaga, perkembangan sampai saat ini serta upaya-upaya pengembangan di masa yang akan datang.

Pada awal berdirinya, pengurus atau tokoh masyarakat bersama-sama meletakkan dasar kesadaran kolektif sebagaimana disinggung di atas. Kontribusi menjadi lebih nyata ketika pengurus mengawal proses pengumpulan dana zakat serta pendistribusiannya. Melalui serangkaian catatan administratif yang akuntabel dan transparan, jumlah *muzaki* yang bergabung semakin banyak dan menentukan akan eksistensi lembaga sejauh ini. Sementara ke depan, inovasi dan kreasi pengurus akan berdampak pada keberlanjutan program-program LAZIS.

Individu-individu yang bertanggung jawab sebagai pengurus (*board*) dari LAZIS TK tidak mengalami perubahan sejak lembaga tersebut menunjukkan eksistensinya. Selama tiga tahun kegiatan berjalan pengurus LAZIS TK belum mengalami pergantian kendati di dalam prosesnya terdapat penambahan jumlah warga yang berpartisipasi secara aktif.

Beberapa hal mempengaruhi langgengnya kepengurusan LAZIS TK selama ini, yaitu *pertama*, sebagaimana lembaga informal pada umumnya, LAZIS TK tidak memiliki AD/ART baku yang dapat dijadikan acuan bagi setiap tidakan lembaga, termasuk penyelenggaraan kepengurusan. Manajemen yang dibangun lebih didasarkan pada kebutuhan masyarakat dan pengembangan lembaga. Kendati demikian, eksistensi LAZIS TK dapat terjaga karena adanya faktor yang *kedua*, yaitu unsur kepercayaan (*trust*) dan keyakinan (agama) yang mbingkainya. Akuntabilitas serta pendekatan pengurus dalam hal ini berkontribusi terhadap munculnya kepercayaan masyarakat untuk tetap memberikan kewenangan bagi pengurus guna mengambil keputusan-keputusan dan rencana pengembangan lembaga. Hal tersebut didukung dengan pengakuan bahwa kegiatan yang dilakukan selama ini bersifat positif dan membantu kesejahteraan masyarakat kendati masih terbatas jumlahnya. Sementara keyakinan (agama) dalam hal ini memperkuat kepercayaan tersebut dengan pemikiran bahwa beban pengurus tidak hanya kepada masyarakat, namun juga kepada Tuhan yang menuntut tanggung jawab lebih banyak, yang untuk selanjutnya diyakini mengurangi kemungkinan penyalahgunaan wewenang oleh pengurus.

Secara garis besar, peran dan fungsi dari kepengurusan LAZIS TK terbagi menjadi dua, yaitu sebagai penyusun kebijakan lembaga dan penyelenggara kegiatan secara teknis administratif. Dalam konteks sebagai penyusun kebijakan, pengurus berperan dalam menyusun program-program yang akan dilaksanakan, penentuan sasaran dari setiap program, termasuk mendiskusikan bagaimana program-program tersebut akan dilaksanakan. Setiap penyusunan kebijakan tersebut dilakukan secara terbatas oleh anggota pengurus. Namun demikian, untuk menjaga akuntabilitas dan transparansi, setiap hasil diskusi disampaikan kepada masyarakat, termasuk membuka ruang bagi masyarakat yang ingin mengkritisi atau mengajukan pertanyaan terkait rasionalitas munculnya kebijakan. Sementara itu peran sebagai penyelenggara kegiatan secara langsung dilakukan dengan bertindak sebagai *organizer* setiap kegiatan dan bertanggung jawab terhadap dokumen administratif lembaga. Keberhasilan dari sebuah program termasuk pencatatan secara detail inilah yang untuk selanjutnya akan menentukan perkembangan lembaga di masa yang akan datang.

Manfaat keberadaan LAZIS TK dapat dilihat dari dua sisi, yaitu penentuan kelompok sasaran dan pilihan program atau kegiatan yang dijalankan. Pemahaman mengenai sasaran kegiatan LAZIS TK dan program yang dilaksanakan akan memberikan gambaran sejauh mana efisiensi dan efektivitas kegiatan LAZIS TK terhadap usaha-usaha pemenuhan kesejahteraan.

Kerentanan fakir miskin atas kesejahteraan sebagai akibat dari keterbatasan ekonomi, sosial dan politik yang mereka miliki menjadi pertimbangan penting untuk menempatkan kelompok tersebut menjadi prioritas penerima zakat. Asumsinya, fakir miskin tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari, sehingga berisiko munculnya masalah kesejahteraan baik di level individu atau masyarakat. Pertimbangan yang sama juga mendasari keputusan LAZIS TK dalam penentuan kelompok sasarannya. Kelompok masyarakat

miskin seperti buruh tani, janda atau duda yang tidak produktif, serta anak yatim dari keluarga tidak mampu menjadi prioritas dalam pendistribusiannya.

Dalam perspektif LAZIS TK, pemenuhan akan kebutuhan kesejahteraan fakir miskin tersebut menjadi prasyarat yang harus dipenuhi guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pemenuhan kebutuhan fakir miskin akan berdampak pada meningkatnya partisipasi dan peran serta mereka dalam setiap aktivitas pembangunan, yang berujung pada pencapaian hasil pembangunan secara optimal dan bermanfaat bagi semua anggota masyarakat. Penentuan prioritas tersebut didukung dengan kenyataan bahwa jumlah fakir miskin di desa Sendangagung jauh lebih besar dibandingkan kelompok *asnaf* yang lain. Keberhasilan akan penyelenggaraan kesejahteraan bagi kelompok tersebut akan jauh lebih besar pengaruhnya terhadap masyarakat secara keseluruhan dibanding pemenuhan kebutuhan kelompok yang lain.

Sementara jika ditilik dari efektifitasnya, manfaat LAZIS TK dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat dilihat pada sejauh mana program-program yang dilaksanakan mampu menjawab kebutuhan warga, terutama mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan. Getubig (1992: 5) mengidentifikasi setidaknya ada tiga kebutuhan utama dalam usaha jaminan sosial bagi masyarakat miskin. *Pertama*, pendapatan yang memadai. Kebutuhan tersebut merujuk pada kepentingan memperoleh pendapatan yang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup. *Kedua*, kebutuhan-kebutuhan pokok seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan lain-lain. Dan *ketiga*, perlindungan bagi kelompok rentan seperti lansia dan anak-anak yang tidak mampu memperoleh penghasilan sendiri. Konsep yang senada juga dirumuskan oleh pengurus LAZIS TK yang selanjutnya dituangkan dalam program-programnya.

Sampai dengan saat ini, beberapa program kegiatan yang telah dilaksanakan oleh LAZIS TK antara lain: (1) bantuan sosial, yaitu pemberian santunan kepada fakir miskin, anak terlantar serta janda/duda yang tidak produktif, (2) bantuan pendidikan, berupa bantuan pembiayaan pendidikan bagi anak yang duduk di bangku SMP dan SMA, (3) program kesehatan, memberikan subsidi biaya pengobatan bagi masyarakat yang sakit atau opname di rumah sakit dan mengalokasikan 10% dari zakat yang terkumpul untuk bekerjasama dengan Mer-C mengadakan pengobatan murah kepada semua masyarakat setiap bulannya, (4) bantuan modal usaha, yaitu memberikan bantuan modal usaha bagi masyarakat yang memerlukan, dengan mempertimbangkan ketersediaan dana zakat yang dapat dimanfaatkan, dan (5) pengembangan kegiatan keagamaan, sebagai upaya menjaga keberlanjutan program yang dilaksanakan. Kendati nominal yang diberikan jauh dari mencukupi, namun terdapat esensi lain yang coba diperkenalkan, yaitu kepedulian dari sesama anggota masyarakat. Dalam kerangka pemikiran pengurus LAZIS TK, kendati penting, terdapat nilai lain yang dihargai selain uang yaitu persaudaraan dan empati. Bantuan yang diberikan merupakan bentuk jaminan bagi kelompok miskin bahwa ada masyarakat di luar keluarga yang memiliki perhatian terhadap kondisi mereka. Dengan jumlah zakat yang masih terbatas, LAZIS TK berharap dapat membantu

masyarakat miskin untuk tidak terlalu dalam terjerembab dalam kondisi ketidaksejahteraan

Mewujudkan Kesejahteraan : Berkaca dari Kearifan Masyarakat

Jaminan sosial di Indonesia sebenarnya didominasi oleh *community based organizations* (Ingleson, dalam Nurhadi, 2006: 142) Di sini jaminan didapatkan dari perputaran bantuan sesama anggota suatu komunitas, karenanya lebih tepat disebut sebagai *mutual benefit* daripada asuransi atau sejenisnya. Di seluruh masyarakat Indonesia selalu ditemukan struktur informal yang membantu penduduk di saat-saat mereka membutuhkan (*insecurity*). Hampir mirip dengan konsep tersebut, Heru Nugroho menyebut jaminan sosial dalam hal ini adalah lembaga sosial yang dibangun berdasarkan pada kepedulian bersama untuk mengatasi persoalan sosial ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat (2006: 243). Dalam perspektif komunitas, jaminan sosial dapat juga dipahami sebagai tindakan publik, termasuk yang dilakukan oleh masyarakat untuk melindungi kaum miskin dan lemah dari perubahan yang merugikan dalam standar hidup, sehingga mereka memiliki standar hidup yang dapat diterima (Saefudin, 2003: 18).

Di tengah-tengah perubahan tatanan sosial, ekonomi dan politik, kapasitas lokal masyarakat menjadi potensi pembangunan yang dapat diandalkan, terutama bagi masyarakat yang tersingkir dari relasi sosial dengan kelompok lain maupun mereka yang termaginkan sebagai akibat dari sistem ekonomi global (Ife dan Tesoriero, 2006: 191). Termasuk dalam situasi ekonomi yang tidak menentu seperti sekarang ini, kemandirian lokal dapat dipahami sebagai wujud ketidakberdayaan masyarakat dalam mengakses jaminan sosial yang disediakan oleh negara atau sektor swasta. Hal ini dapat dimengerti karena kekuatan jaminan sosial yang berbasis pada masyarakat masih mempunyai kapasitas yang sangat terbatas untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam meraih kesejahteraan di tengah-tengah komodifikasi pelayanan sosial. Di samping itu, berkembangnya model-model jaminan sosial yang berbasis pada masyarakat juga dapat dimaknai sebagai mekanisme (*risk sharing*) di antara anggota masyarakat. Diyakini bahwa apabila setiap warga masyarakat masih menjadi bagian yang tidak dapat dilepaskan dari kehidupan sosial masyarakat, paling tidak mereka akan merasa aman apabila harus menghadapi situasi yang sangat sulit. Mekanisme seperti inilah yang dapat dikembangkan oleh masyarakat dalam menghadapi ketidakpastian kehidupan.

Peran negara dalam menyelenggarakan jaminan sosial didasarkan pada tanggung jawab konstitusional yang diembannya. Dokumen legal formal kelembagaan negara yang berwujud undang-undang memberikan amanat bagi negara untuk mengusahakan kesejahteraan bagi masyarakatnya, dengan jaminan sosial sebagai salah satu caranya. Setidaknya terdapat dua undang-undang yang menjelaskan mengenai penyelenggaraan jaminan sosial oleh negara. *Pertama*, UU No 40 tahun 2004 mengenai Sistem Jaminan Sosial Nasional. Dengan tujuan memenuhi kebutuhan dasar semua anggota masyarakat, jaminan sosial

diselenggarakan dalam bentuk jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian. Pentingnya jaminan sosial sebagai upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat dipertegas dengan peraturan yang *kedua*, yaitu UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Pasal 6 UU Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa salah satu usaha penyelenggaraan kesejahteraan sosial dilakukan dalam bentuk jaminan sosial, bersama dengan upaya yang lain berupa rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Kendati masih membutuhkan peraturan yang lain sebagai petunjuk teknis, namun dalam undang-undang tersebut telah dijelaskan mengenai tujuan, sasaran dan bentuk dari jaminan sosial yang harus diselenggarakan sebagai upaya menciptakan kesejahteraan. Berbagai pihak dituntut untuk terlibat dalam proses tersebut, termasuk sektor swasta dan masyarakat sipil. Namun demikian, negara diletakkan sebagai pilar utama dalam menyelenggarakannya.

Dengan menyelenggarakan jaminan sosial sebagaimana yang diamanatkan oleh kedua undang-undang tersebut, maka secara konstitusional negara telah menjalankan tanggung jawab yang diembannya. Walaupun kemudian hasil akhir yang muncul tidak memuaskan, hal tersebut tidak lepas dari pengaruh eksternal yang menyertainya, seperti budaya masyarakat, dinamika politik sampai dengan iklim globalisasi yang semakin merasuk dalam semua bidang kehidupan. Ketidakejahteraan masyarakat tidak dapat lagi dimaknai sebagai kesalahan negara, namun juga sebagai akibat dari dinamika kehidupan masyarakat itu sendiri. Tuntutan akan tanggung jawab negara tidak mempunyai kekuatan berarti karena selalu berhadapan dengan data dan dokumen pemerintah yang telah mendapatkan stempel dari undang-undang yang mempunyai kekuatan hukum kuat. Hal tersebut mengakibatkan posisi masyarakat semakin lemah ketika berhadapan dengan negara.

Latar belakang yang berbeda muncul dari masyarakat ketika mereka menyelenggarakan jaminan sosial bagi anggotanya. Jaminan sosial dimaknai sebagai usaha menjaga kebutuhan hidup anggota masyarakatnya, sehingga mereka mampu berpartisipasi dalam pembangunan daerah secara keseluruhan. Nilai tolong-menolong dan gotong royong juga masuk dalam penyelenggaraan jaminan sosial berdasarkan pertimbangan bahwa antaranggota masyarakat saling membutuhkan satu sama lain, hanya waktunya saja yang berbeda. Perasaan tersebut terutama muncul pada kelompok masyarakat miskin dengan keterbatasan ekonomi. Dengan kebutuhan hidup yang semakin tak terjangkau, sementara keterbatasan finansial melilit mereka, lingkungan masyarakat muncul sebagai komunitas terdekat yang mungkin diharapkan bantuannya. Relasi dan komunikasi yang terbangun menjadi pengikat bagi kehidupan antaranggota masyarakat, baik suka maupun duka. Selain itu, dalam konteks yang lebih kecil, jaminan sosial dapat menjadi media untuk menunjukkan eksistensi komunitasnya. Apa yang dilaksanakan oleh LAZIS TK dalam hal ini dapat dijadikan ilustrasi.

Mekanisme penyelenggaraan jaminan sosial disandarkan pada bangunan sosial yang ada di masyarakat. Nilai kekeluargaan, gotong royong, kepercayaan

dan perasaan senasib menjadi landasan utama, menyingkirkan tuntutan administratif dan kebutuhan pragmatis semata. Hal tersebut menjadi pilar penyelenggaraan jaminan sosial mulai dari penentuan kelompok sasaran, program kegiatan dan proses pendistribusian jaminan sosial. Selain itu, manajemen jaminan sosial diserahkan sepenuhnya kepada institusi lokal yang dibangun bersama oleh anggota masyarakat, dan telah mendapatkan legitimasi sosial untuk berperan di dalam penyelenggaraan usaha-usaha kesejahteraan yang ada di masyarakat. Kebutuhan akuntabilitas dan transparansi dilakukan melalui pembukuan yang sederhana, namun terbuka bagi semua anggota masyarakat untuk mengaksesnya. Selain itu, akuntabilitas dijaga dengan selalu memberikan informasi mengenai rasionalitas atau pertimbangan pilihan kebijakan yang diambil.

Berangkat dari pendekatan dan mekanisme yang berbeda, respon yang berbeda juga muncul ketika masyarakat berhadapan dengan program-program jaminan sosial yang dilaksanakan oleh komunitasnya. Partisipasi yang dibangun di dalamnya menempatkan masyarakat bersama menjadi pemilik dari program-program yang dilaksanakan. Masyarakat mulai dilibatkan secara penuh, baik dari penyusunan program kegiatan, penentuan sasaran serta pendistribusian jaminan sosialnya. Hal tersebut mampu merangsang komitmen dari masyarakat untuk mengoptimalkan capaian program jaminan sosial. Dalam konteks penyaluran zakat oleh LAZIS TK, keterbatasan dana menjadi pertimbangan penting untuk memastikan bahwa zakat akan dimanfaatkan tepat sasaran. Penambahan jumlah penerima atau jumlah program dilakukan secara bertahap. Prioritas disusun bersama oleh masyarakat, terutama dalam hal ini adalah oleh pengurus LAZIS TK, *muzaki* dan tokoh masyarakat. Ketika jumlah penerima manfaat mulai bertambah, dirancang pula jenis jaminan sosial lain yang dinggap akan memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan masyarakat. Kendati sedikit, masyarakat memanfaatkan zakat secara optimal. Hal tersebut terlihat dalam penyelenggaraan pengobatan murah dan bantuan modal kreatif. Pengobatan murah mampu dinikmati oleh semua anggota masyarakat. Pada tahun 2009 jumlah masyarakat yang mengaksesnya mencapai angka 120 orang. Demikian juga dengan bantuan modal usaha terus bertambah penerimanya, dengan usaha yang semakin bervariasi. Untuk memastikan bantuan yang diberikan tepat sasaran, *monitoring* dan evaluasi dilakukan secara berkala melalui media informal seperti sholat berjamaah, pertemuan kelompok warga, dan lain-lain.

Kesimpulan

Berbagai temuan di lapangan menunjukkan bahwa negara telah gagal dalam menyelenggarakan jaminan sosial sebagai salah satu strategi untuk mengatasi masalah kesejahteraan masyarakat, terutama bagi mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan. Kendati berbagai macam program jaminan sosial telah diluncurkan, mulai dari Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), beras untuk rakyat miskin (Raskin) sampai dengan Bantuan Langsung Tunai (BLT),

kesemuanya tidak mampu menunjukkan perubahan yang berarti terhadap kondisi kesejahteraan masyarakat miskin. Meski berbagai indikator kesejahteraan menunjukkan perubahan ke arah yang lebih baik, namun realitas di lapangan memperlihatkan bahwa disparitas kondisi kesejahteraan masyarakat semakin lebar. Semakin banyak kelompok masyarakat yang tidak dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka, termasuk juga kesulitan untuk mengakses pelayanan pendidikan, kesehatan dan ketenagakerjaan yang menjadi faktor penting yang berpengaruh terhadap kesejahteraan.

Ada dua permasalahan utama yang memberikan kontribusi terhadap kegagalan negara di dalam menjalankan tugasnya menjaga kesejahteraan masyarakat melalui jaminan sosial. *Pertama*, berbagai macam program yang dilaksanakan tidak didistribusikan tepat sasaran. Seringkali individu yang dianggap miskin oleh negara, justru merupakan kelompok mampu menurut versi masyarakat. Hal tersebut dipengaruhi oleh minimnya pengetahuan sosial kultural birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah seringkali bertindak sendiri tanpa memperhatikan aspirasi masyarakatnya. *Kedua*, pendekatan dan strategi yang digunakan negara di dalam menyelenggarakan jaminan sosial cenderung bersifat formal, terstruktur, dan mengabaikan nilai-nilai sosial yang hidup di dalam masyarakat. Jaminan sosial diselenggarakan dengan mekanisme dan sistem yang dibangun secara mandiri oleh pemerintah, dengan keterlibatan sedikit masyarakat di dalamnya. Kondisi tersebut mempengaruhi penilaian dan kepercayaan masyarakat terhadap program-program yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah.

Kegagalan jaminan sosial yang dilaksanakan oleh negara meninggalkan ketidaksejahteraan masyarakat. Jumlah penduduk miskin cenderung stabil sementara akses terhadap kesejahteraan semakin mahal. Kondisi demikian mempengaruhi menguatnya komitmen masyarakat untuk menciptakan sebuah sistem jaminan sosial yang mampu melindungi komunitasnya. Hal tersebut terutama dipicu kebutuhan akan eksistensi komunitas serta sebagai usaha menjaga partisipasi semua anggota masyarakat di dalam pembangunan daerahnya. Penyelenggaraan jaminan sosial di level komunitas dilandasi oleh semangat kekeluargaan dan gotong royong yang telah hidup bersama masyarakat sejak lama. Dalam terminologi kelompok miskin masyarakat, di satu sisi nilai-nilai tersebut akan memberikan perlindungan terhadap pemenuhan kebutuhan hidup, dan di sisi lain tidak memberikan beban tambahan karena pungutan biaya. Jaminan sosial dalam hal ini lebih dititikberatkan pada distribusi rasa aman, penghargaan dan kepercayaan antarsesama anggota masyarakat, serta menempatkan nilai ekonomi jauh dibelakangnya.

Guna memenuhi kebutuhan akan kesejahteraan masyarakat, dibangun sebuah mekanisme jaminan sosial di dalamnya, dengan bersandar pada nilai-nilai yang ada, yang salah satunya adalah agama. Dalam konteks penelitian ini, Lembaga Amil Zakat Infaq Sadaqoh Tsalatsatun Kharimah (LAZIS TK) di Dusun Minggir II dan III Desa Sendangagung muncul sebagai media untuk menyalurkan zakat dari kelompok mampu kepada masyarakat miskin di

daerahnya. Proses institusionalisasi penyaluran zakat dapat terjadi melalui usaha-usaha membangun kesadaran kolektif serta dengan menunjukkan kinerja positif bagi masyarakat. Upaya membangun kesadaran kolektif masyarakat terhadap pentingnya jaminan sosial dilakukan dengan sosialisasi dan studi banding pelaksanaan program yang sama di daerah lain. Berbagai macam pengetahuan yang didistribusikan kepada masyarakat selanjutnya diperkuat dengan program-program nyata bagi kelompok miskin seperti bantuan keuangan, bantuan pendidikan, pengobatan murah dan bantuan modal kerja. Tak kurang dalam hal ini akuntabilitas dan transparansi juga menjadi indikator penting yang harus dipenuhi oleh LAZIS TK.

Dengan jumlah dana yang masih sedikit, jaminan sosial berbasis komunitas seperti LAZIS TK belum mampu sepenuhnya menjadi pengganti dari program-program kesejahteraan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Namun demikian, di dalamnya terbangun nilai sosial yang menjadi potensi dan kekuatan untuk dimaksimalkan guna melengkapi program jaminan sosial pemerintah.*****

Daftar Pustaka

- Abdullah, Irwan. (2009). *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Badan Pusat Statistik. *Profil Kemiskinan Indonesia Maret 2009*. Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009.
- Badan Pusat Statistik. *Penduduk Menurut Jenis Kegiatan 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 dan 2009*.
- Badan Pusat Statistik. *Angka Partispasi Murni (A P M) Menurut Provinsi Tahun 2003-2008*.
- Ditch, John (ed). (1999). *Introduction to Social Security: Policies, Benefits, and Poverty*. London, UK: Routledge.
- Getubig, I.P. (1992). 'Social Security and The Poor: An Introduction.' Dalam buku Sonke Schmidt (ed). *Rethinking Social Security: Reaching Out to the Poor*. Malaysia: Asia Pasific Development Centre.
- Ife, Jim and Frank Tesoriero. (2006). *Community Development: Community-Based Alternatives in an Age of Globalization*. Frenchs Forest, N.S.W: Pearson Education Australia.
- Nugroho, Heru. (2006). 'Social Security and Outside Involment in Financial Self-Help Organization in Yogyakarta.' Dalam Sutoro, Eko dan Krisdyatmiko (Ed). *Kaya Proyek Miskin Kebijakan*. Yogyakarta: IRE Press.
- Nurhadi. (2006). *Mengembangkan Jaminan Sosial Mengentaskan Kemiskinan*. Yogyakarta: Media Wacana.
- Saefuddin, Asep. (2003). *Menuju Masyarakat Mandiri: Pengembangan Model Sistem Keterjaminan Sosial*. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama.
- Sumarnonugroho, T. (1987). *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*. Yogyakarta: PT Hanindita Graha Widya.
- Undang-undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Pemerintah Republik Indonesia.
- Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Pemerintah Republik Indonesia.