

## JAMINAN SOSIAL DI INDONESIA: Relevansi Pendekatan Informal

*Mudiyono*

### **Abstract**

*Indonesia is deprived in social security system, despite the fact that the recently amended constitution retains a mandate to grant all citizen with social security. While the formal setup such as social security insurance has not been sufficiently developed, the informal practice of delivering social security system has not been seriously revived and nurtured. As the mode of governance has been increasingly decentralised, a locally-supported social security system became a strategic challenge to meet.*

**Kata-kata kunci:** kemiskinan dan ketimpangan; jaminan sosial; kesejahteraan.

### **Pendahuluan**

Kesenjangan ekonomi cenderung memunculkan masalah kemiskinan dan ketimpangan sosial. Keduanya merupakan isu sentral kebijakan sosial dan pengembangan kesejahteraan. Kemiskinan dan ketimpangan sosial merupakan persoalan multi dimensional, dan setiap negara memiliki sistem, strategi dan pendekatan yang berbeda dalam menanganiinya. Formulasi kebijakan di bidang ini mencakup pertanyaan-pertanyaan:

---

*Mudiyono* adalah Guru Besar pada Jurusan Sosiatri (Pembangunan Masyarakat / Social Development) dan program S-2 Kebijakan & Kesejahteraan Sosial pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- Bagaimana sumberdaya dikumpulkan ? Termasuk di dalamnya adalah dari mana sumber-sumber pendapatan negara untuk menjamin kelangsungan kebijakan kesejahteraan sosial: pajak apa saja, berapa besarnya pajak dan sebagainya
- Bagaimana asset-asset untuk memfasilitasi kesejahteraan sosial didistribusikan ?
- Peran apa yang harus dilakukan oleh negara, pasar, keluarga bahkan individu agar seseorang memiliki pendapatan yang wajar untuk memenuhi kebutuhan hidup secara layak ?

Jawab terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut idealnya terkait satu sama lain dalam suatu jalinan yang bersifat sistemik dalam memberikan jaminan bagi terwujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

### Jaminan Sosial: Apa, Bagi Siapa dan Bagaimana?

Istilah jaminan sosial muncul pertama kali di Amerika Serikat dalam *The Social Security Act* tahun 1935 untuk mengatasi masalah-masalah pengangguran, manula, orang-orang sakit dan anak-anak akibat depresi ekonomi. Meskipun penyelenggaraan jaminan sosial di negara-negara maju belakangan ini mengalami perubahan, pada dasarnya penyelenggaraan jaminan sosial di sana pada hakikatnya difahami sebagai bentuk nyata perlindungan negara terhadap rakyatnya.

Sebagaimana dijelaskan oleh Cheyne, O'Brein dan Belgrave (1998:176) jaminan sosial pada dasarnya adalah pelaksanaan fungsi sosial dari negara. Untuk jelasnya mari kita cermati kutipan berikut ini. Menurut mereka, apa yang kita kenal sebagai 'jaminan sosial' ini adalah:

Pertama, *as a system of state financial support that is paid to those persons who are not provided for adequately by the market*. Kedua, *As a system of state financial support paid to those persons who are unable to secure adequately*.

Negara menjalankan fungsi perlindungan kepada warga negara yang lemah melalui pemberian dukungan finansial, tepatnya santunan. Mereka dianggap "berhak" untuk mendapatkan santunan ini karena mekanisme pasar gagal dalam menyediakan sumber-sumber pendapatan seperti lapangan kerja yang langka. Disamping itu santunan itu juga diberikan kepada kelompok lemah yang lain, meskipun

kelemahan mereka bukan disebabkan oleh kegagalan pasar. Yang masuk dalam kategori ini adalah mereka yang karena kondisi fisiknya (cacat, sakit, hamil) tidak mampu memperoleh pendapatan sebagaimana telah disediakan pasar.

Dalam merumuskan sistem dan strategi untuk menegakkan jaminan sosial, ada tiga isu penting yang penting untuk dicermati:

*Pertama*, Apakah jaminan sosial akan diselenggarakan secara 'universal' (bagi seluruh rakyat) atau hanya kepada sekelompok warganegara (selektif) ?

*Kedua*, Dalam bentuk apa jaminan sosial tersebut diberikan: *income transfer*, *benefits incash* ataukah *benefit in-kind*? Negara-negara yang memiliki sistem administrasi negara yang maju memiliki informasi detail tentang rekening bank dari setiap warga negaranya. Dalam kondisi seperti ini, warga negara yang memiliki kriteria-kriteria tertentu yang telah ditetapkan secara periodik menerima transfer pendapatan dari negara. Tidak semua jaminan sosial yang diberikan dalam bentuk uang. Ada sejumlah santunan negara yang diberikan dalam bentuk barang (*in kind*) atau pelayanan: pelayanan kesehatan, pendidikan dan perumahan dan sebagainya.

*Ketiga*, Apakah jaminan sosial merupakan kewajiban negara ataukah kewajiban masyarakat? Artinya siapa saja yang berperan dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan jaminan sosial? Apakah negara sebagai representasi masyarakat ataukah individu-individu keluarga atau kelompok sosial berdasarkan keagamaan?

Secara yuridis formal, keharusan untuk memberikan jaminan sosial adalah hal yang bersifat universal. *Declaration of Human Rights* pasal 25 secara eksplisit menetapkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat perlindungan jika mencapai hari tua, sakit, cacat, menganggur dan meninggal dunia. Norma ini telah lama dijalankan oleh negara-negara industri maju, dan semakin hari semakin banyak negara berkembang yang mengembangkan sistem pada level nasional untuk memastikan tegaknya jaminan sosial bagi mereka yang semestinya berhak untuk mendapatkannya. Negara-negara tetangga seperti Philipina, Thailand, Malaysia, Singapura, Jepang, Korea Selatan dan Taiwan telah cukup jauh mengembangkan sistem yang menjamin rakyat masing-masing negara mendapatkan jaminan kesehatan.

Jaminan sosial pada dasarnya dilaksanakan sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berkembang luas di negara-negara Eropa Barat, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru. Sistem ini diterapkan sebagai sebuah alternatif mengatasi kemiskinan dan ketimpangan sosial multidimensional akibat krisis ekonomi yang ditimbulkan oleh sistem kapitalisme pasar. Meskipun secara formal Indonesia bukan negara kesejahteraan, secara konstitusional masyarakat dijamin kesejahteraannya. Sila keadilan sosial yang dijabarkan dalam Amandemen UUD 1945 Pasal 28 dan 34 mengamanatkan jaminan sosial dari negara. Jaminan sosial pada dasarnya merupakan hak rakyat yang harus dipenuhi oleh negara.

Tulisan ini tidak bermaksud membahas semua permasalahan yang ada. Tulisan ini hanya akan memfokuskan pada beberapa dua hal. *Pertama*, bagaimana sosok jaminan jaminan sosial di Indonesia. *Kedua*, bagaimana prospek implementasi jaminan sosial dan bagaimana mekanismenya. Pada bagian akhir tulisan ini, nantinya akan dikemukakan beberapa catatan penting seputar implementasi jaminan sosial, terutama bagi warga yang tidak mampu dan makna otonomi daerah bagi kesejahteraan rakyat daerah otonom.

### Penyelenggaraan Jaminan Sosial di Indonesia

Secara umum dapat dikatakan bahwa Indonesia telah cukup maju dalam menyediakan pijakan yuridis bagi penyelenggaraan jaminan sosial. Namun demikian, ketentuan yuridis ini tidak terlalu berarti ketika pendekatan yang dipakai dalam penyelenggaraan ini terlalu birokratis (dus mengabaikan peranan masyarakat) dan pada saat yang bersamaan tidak ditopang dengan pendanaan yang memadai.

#### Pijakan yuridis

Secara yuridis, penyelenggaraan jaminan sosial memiliki posisi yang kuat, karena telah diamanatkan oleh UUD 1945. Pemerintah sendiri sebenarnya telah menderivasikan dalam berbagai produk hukum, misalnya UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa jaminan sosial merupakan perwujudan dari sekuritas sosial, yaitu keseluruhan sistem perlindungan dan pemeliharaan kesejahteraan sosial bagi warganegara

yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat guna memelihara taraf kesejahteraan sosial. Pengertian sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat (4) UU No. 6 Tahun 1974 tersebut sebenarnya menjadi instrumen pelaksanaan dari amanat UUD'1945, khususnya bagi warga negara yang tergolong miskin dan anak-anak terlantar sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 34 UUD'45 yang berbunyi: "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara".

Upaya untuk mewujudkan sistem jaminan sosial ini secara yuridis semakin kuat ketika dalam amandemen UUD'45 ditetapkan bahwa "Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat" (amandemen terhadap Pasal 28). Pengaturan tentang jaminan sosial ini sebenarnya juga telah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b UU No. 6 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa usaha-usaha pemerintah di bidang kesejahteraan sosial antara lain meliputi "pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistem jaminan sosial." Ketentuan tersebut kemudian lebih dikuatkan dalam Pasal 5 ayat (1) undang-undang tersebut yang berbunyi: "Pemerintah mengadakan usaha-usaha ke arah terwujudnya dan terbinanya suatu sistem jaminan sosial yang menyeluruh."

Jaminan yuridis sebagaimana diuraikan di atas tidak dengan serta merta menghasilkan sistem jaminan sosial yang handal. Undang-undang atau peraturan-peraturan tersebut hanya berfungsi sebagai acuan dan tanpa adanya implementasi yang jelas maka niat baik tinggal niat baik saja, undang-undang tinggallah undang-undang saja. Warga negara yang tidak mampu yang diharapkan akan mendapatkan jaminan sosial tidak akan mendapatkan haknya, mereka tidak akan tambah sejahtera, tetapi justru akan tetap miskin, bahkan semakin miskin saja.

#### Keterbatasan dukungan dana dalam pendekatan formalistik

Berbeda yang terjadi di negara-negara maju, di negara berkembang seperti Indonesia tersedia sumber dana yang terbatas untuk menyelenggarakan jaminan sosial. Hal ini menimbulkan tarik ulur dalam pengelolaan dana bagi jaminan sosial, ibarat orang mengenakan kain yang terlalu kecil: "ditarik ke atas bagian bawahnya kelihatan, ditarik ke bawah bagian atasnya kelihatan".

Memang berat bagi pemerintah Indoensia untuk memberikan jaminan kesehatan karena terbatasnya anggaran. Menurut Ketua Umum Perhimpunan Ahli Jaminan dan Asuransi Kesehatan Indonesia (*Bali Post*, 2 Juni 2002), untuk memberikan jaminan kesehatan bagi 200 juta jiwa penduduk Indonesia diperlukan anggaran 40 trilyun per tahun.

Keterbatasan tersebut misalnya dapat dilihat pada salah satu bentuk jaminan bagi kebutuhan dasar manusia, yaitu masalah kesehatan. Ironis sekali, sebagai sesuatu yang sifatnya mendasar, hampir sebagian besar penduduk Indonesia tidak memiliki asuransi kesehatan. Jika sakit, mereka hanya bisa mengandalkan pengobatan yang murah di Puskesmas. Sementara pemerintah belum juga memiliki undang-undang tentang jaminan kesehatan bagi seluruh rakyat sehingga jika seseorang sakit tidak bisa mendapatkan pelayanan kesehatan gratis.

Citra kurangnya dana untuk menopang berlangsungnya sistem jaminan sosial lebih terasa lagi kalau kita membayangkan bahwa penyelenggaraan jaminan sosial harus mengikuti model yang telah dikembangkan di negara-negara Barat (*Western style*) yang coraknya sangat birokratis. Secara konseptual (Jenkins:1993) penyelenggaraan jaminan sosial bisa dilakukan baik melalui pendekatan yang serba formal (*formal social security*) maupun melalui pendekatan yang sifatnya informal (*informal social security*). Pendekatan ini menekankan pentingnya intervensi negara pada apa yang masuk dalam kategori *formal social security*, yaitu :

- (1) Asuransi sosial yang ditujukan bagi usia lanjut, orang cacat, orang sakit, ibu hamil atau melahirkan;
- (2) Providen, yaitu berupa dana yang diberikan berdasarkan sumbangan kumulatif dan bunga atas sumbangan atau simpanan itu;
- (3) Pensiun yang diterima oleh pegawai negeri atau sejenisnya;
- (4) Kompensasi pekerja yang biasanya berkaitan dengan risiko kerja;
- (5) Bantuan sosial yang ditujukan kepada pekerja yang menerima upah di bawah kebutuhan pokok;
- (6) Asuransi kesehatan; dan *family allowance* diberikan bila pekerja memiliki anak yang dalam sistem pengupahan harus dipertimbangkan sebagai beban pekerja untuk dikompensasi.

Dalam pendekatan yang serba formal ini penyelenggaraan jaminan sosial dilakukan oleh birokrasi pemerintah dengan menggunakan sumberdaya yang ada dalam kendali pemerintah, lebih khususnya dana. Bekerjanya mekanisme birokratik tersebut bisa difahmi di negara-negara barat yang memang pernah mengadopsi dan mengembangkan gagasan *welfare state*, dimana negara diandalkan sebagai penanggung jawab penyelenggaraan jaminan sosial.

Terlepas dari keunggulan dari model yang sangat mengandalkan birokrasi pemerintah ini, model yang formalistik dalam penyelenggaraan jaminan sosial memiliki keterbatasan yang khas: sangat tergantung pada perkembangan ekonomi uang negara. Model tersebut di atas tidak akan bisa berjalan kalau birokrasi pemerintah tidak mendapatkan alokasi dana untuk itu. Di samping itu, model yang formalistik tersebut juga memiliki kelemahan lain yang menonjol, yakni memiliki kecenderungan untuk berpihak pada kepentingan golongan masyarakat kelas menengah yang secara politis memiliki akses ekonomi dan politik yang lebih baik dibandingkan masyarakat yang lebih luas. Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, kita perlu mencermati pendekatan-pendekatan lain yang tersedia.

#### *Relevansi pendekatan informal*

Ada beberapa varian pendekatan informal. Yang dicoba dikembangkan pada pertengahan dekade 1970-an adalah pendekatan kebutuhan dasar. Konferensi Kesempatan Kerja Dunia yang diselenggarakan oleh Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) pada tahun 1976 telah menyambut baik pendekatan kebutuhan dasar (*basic human needs*) yang pada dasarnya merupakan suatu usaha menciptakan negara kesejahteraan (*welfare state*) melalui sumber-sumberdaya negara. Namun demikian banyak juga kritik dilontarkan terhadap gagasan tersebut. Dikatakan bahwa pendekatan kebutuhan dasar hanya mengutamakan konsumsi dan bukan investasi, karena itu dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian diperlukan reorientasi arah dan pola jaminan sosial melalui optimalisasi pembangunan sosial.

Disamping pendekatan kebutuhan dasar tersebut di atas, dalam literatur juga dikenal adanya pendekatan sosial. Pendekatan ini sangat kuat bernuansa pemberdayaan, mengutamakan hubungan-hubungan

emosional antar warga yang akan memperkokoh mekanisme tolong-menolong diantara mereka. Berbagai persoalan dan permasalahan yang dialami seseorang atau sebuah keluarga akan diatasi dengan mekanisme kegotong-royongan di dalam kelompoknya. Mereka terdiri dari orang-orang yang bertalian kekerabatan atau hanya sekedar memiliki hubungan emosional yang terbentuk di dalam sistem ketetanggaan. Pendekatan semacam ini sangat tepat untuk dikembangkan di Indonesia, apalagi jaminan sosial yang diberikan oleh negara dan institusi sosial lain masih sangat terbatas. Relevansi dari pendekatan ini adalah bahwa berbagai komunitas di negeri ini secara tradisi telah sejak lama menyelenggarakan jaminan sosial. Karena itu kemudian muncul terminologi yang membedakan pola jaminan sosial formal dan informal atau *state* dan *kinship social security*.

Menurut konvensi yang dibuat oleh ILO tahun 1952 (102), jaminan sosial didefinisikan sebagai perlindungan yang diberikan masyarakat untuk para anggotanya melalui seperangkat instrumen publik, terhadap kesulitan ekonomi dan sosial yang disebabkan oleh karena terhentinya atau turunnya penghasilan diakibatkan oleh sakit, hamil, kecelakaan kerja, pengangguran, cacat, hari tua dan kematian; pemberian perawatan medis, dan pemberian subsidi bagi keluarga yang mempunyai anak. Jika kita mengacu pada konvensi tersebut, sebenarnya cukup banyak bidang dan sasaran yang harus diberi jaminan sosial, dan dengan mekanisme seperti yang ada sekarang ini jelas hal itu tidak akan dapat diwujudkan!

### Strategi

Dampak multi dimensional krisis moneter yang diawali sekitar tahun 1997 hingga sekarang masih menyisakan problema-problema sosial yang kompleks. Keuangan negara belum mampu memberikan lebih banyak pelayanan dan perlindungan kepada kelompok masyarakat yang rentan kemiskinan. Sungguh pun demikian tidak berarti membebaskan negara dari tanggung jawab kepada masyarakat. Kalaupenyelenggaran jaminan sosial hanya mengacu pada pendekatan formal jelas hal itu terasa berat bagi pemerintah. Padahal penyelenggaran jaminan sosial adalah suatu mandat yang secara konstitusional harus diwujudkan.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, perlu dipertimbangkan

hal-hal berikut ini. *Pertama*, dalam jangka pendek perlu dibuat prioritas terlebih dahulu, masyarakat mana yang harus segera mendapatkan jaminan. Perlu segera dibuat skala prioritas tentang jaminan sosial dalam bentuk 'apa saja' yang harus diberikan, dan siapa saja yang berhak menerimanya. Dalam jangka panjang tentu semua amanat konstitusi itu harus diwujudkan. Sehubungan dengan keterbatasan-keterbatasan tersebut di atas, perlulah kiranya diidentifikasi, kelompok mana saja yang memang benar-benar berhak mendapatkan jaminan sosial dan bidang-bidang apa saja yang perlu diberi jaminan. Identifikasi semacam ini sangat penting, sekali lagi mengingat bahwa negara berkembang seperti Indonesia belum memiliki dana yang cukup untuk menyelenggarakan jaminan sosial secara ideal, sehingga memang harus ditentukan prioritas bidang dan sasaran pemberian jaminan sosial.

*Kedua*, perlu diciptakan keseimbangan hak dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial. Hal ini dapat ditempuh dengan mengarahkan kebijakan negara pada orientasi produktifitas. Artinya jaminan sosial akan lebih efektif jika diberikan kepada orang-orang yang secara prospektif dapat dikembangkan menjadi produktif. Orientasi yang mengarah pada produktifitas tentu saja tidak mudah, sedikitnya diperlukan terpenuhinya dua prasyarat.

*Pertama*, untuk menjadi produktif, orang perlu memiliki pendidikan ketampilan dan latihan bekerja.

*Kedua*, bagi orang-orang produktif perlu tersedia lapangan kerja yang layak baik jenis pekerjaannya maupun tingkat pendapatannya bagi setiap orang. Upaya-upaya seperti ini pada dasarnya bertujuan agar anggota masyarakat yang tidak produktif menjadi produktif dan mereka yang pasif menjadi aktif.

Dari sisi ekonomi kebijakan ini merupakan penegasan agar orang memposisikan dirinya tidak tergantung kepada pihak lain.

### Prospek dan Tantangan

Dalam realitanya, di negeri ini sedikitnya terdapat dua pola jaminan sosial yang cukup banyak berperan dalam memberikan jaminan sosial bagi orang-orang yang rentan terhadap ancaman kemiskinan. *Pertama*, pola jaminan yang diselenggarakan oleh negara dan berbagai institusi (jaminan sosial formal). Secara historis jaminan sosial mulai

dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia beberapa saat setelah kemerdekaan yaitu dengan ditetapkannya Undang-undang No. 3 Tahun 1947 tentang kecelakaan. Namun bagi pegawai negeri, jaminan sosial dalam bentuk pemberian pensiun sebenarnya telah diberikan sejak jaman kolonial Belanda. Kedua, masyarakat berdasarkan adat, tradisi, dan aspek keagamaan sudah sejak lama menyelenggarakan jaminan sosial bagi individu atau kelompok masyarakat yang tidak mampu mengahdapi problem-problem sosial (jaminan sosial informal).

Dengan kemampuan keuangan negara yang terbatas saat ini jaminan sosial formal belum berhasil menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Kebijakannya masih sangat memprioritaskan pada penyaluran jaminan sosial bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), TNI dan Polri. Di sisi lain jaminan sosial formal muncul dalam berbagai bentuk program Inpres Desa Tertinggal, program Asuransi Sosial Tenaga Kerja (ASTEK) dan dapat disebut juga Koperasi Unit Desa dan sejenisnya.

Pola jaminan sosial informal yang dikelola berdasarkan adat, tradisi dan keagamaan telah sejak lama diselenggarakan oleh masyarakat dalam bentuk antara lain gotong-royong yang berupa kegiatan tolong-menolong, bantu-membantu baik yang berupa pertukaran jasa atau barang. Secara operasional jaminan sosial informal berbentuk antara lain arisan warga RT atau RW, arisan keluarga, arisan kelompok pedagang bermodal kecil, memberikan jasa tenaga saat tetangga mendirikan rumah dan banyak lagi contoh-contoh yang tujuannya meringankan beban orang lain.

Mekanisme pada jaminan sosial informal lebih merupakan keinginan spontan dan sukarela yang didorong oleh perasaan senasib. Interaksi warga masyarakat seperti ini menimbulkan kohesi sosial dan solidaritas sosial yang sangat kuat sehingga lebih lanjut berakibat positif yaitu dimiliki rasa aman setiap warga masyarakat dalam menghadapi problema-problema sosial dan ekonomi.

Melihat kenyataan mekanisme jaminan sosial informal dirasakan lebih efektif khususnya bagi negara berkembang seperti Indonesia, mekanisme proteksi jaminan sosial yang diselenggarakan di luar pemerintah sudah saatnya mendapatkan perhatian pemerintah. Tentu saja pemerintah harus membebaskan diri dari keinginan menempatkan bentuk-bentuk jaminan sosial informal sebagai subordinasi kekuatan politik manapun.

Dalam konteks ini, hal pertama yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah memperjelas aturan tentang mekanisme penyelenggaraan jaminan sosial di Indoensia. Melalui Keppres No. 20 Tahun 2002 Presiden telah membentuk Tim Jaringan Sosial Nasional. Diharapkan tim ini segera dan berhasil menyelesaikan tugasnya untuk membuat konsep tentang jaminan sosial di Indonesia sehingga bisa dijadikan acuan penyelenggaraan pada tingkat yang lebih operasional.

Metode dan sistem yang ada sekarang diharapkan akan berkembang terus sejalan dengan terjadinya perubahan di berbagai aspek kehidupan seperti perubahan sosial, ekonomi, teknologi dan demografi. Dalam abad 21 yang sedang berlangsung ini sedang terjadi pula perubahan sosial dan ekonomi yang cukup mendasar. Gejalanya dapat diikuti dari jumlah penduduk usia tua (manula) yang bertambah banyak dari tahun ke tahun, struktur keluarga menjadi semakin kecil, penduduk semakin berpendidikan, dan bergesernya masyarakat agraris menjadi masyarakat industri.

Dalam kelangkaan sumberdaya, strategi yang bisa diandalkan adalah strategi yang mengacu pada kekuatan konteks. Konteks penyelenggaraan kebijakan jaminan sosial yang tidak bisa diabaikan adalah mengacu pada maraknya keinginan untuk mengembangkan otonomi. Berhubung dengan telah bergulirnya proses desentralisasi pemerintahan, yang menjadikan daerah-daerah saling berlomba berotonomi, ada beberapa hal yang penting untuk dicamkan.

Pertama, pemerintah pusat telah memberikan wewenang yang besar kepada pemerintah kabupaten untuk mengelola aset-aset ekonomi daerah, baik berupa sumberdaya alam (*natural resources*), sumberdaya fisik buatan manusia (*man-made capital*) maupun sumberdaya manusia (*human resources*) guna mewujudkan kesejehateraan masyarakatnya. Di sini harus diungkap bahwa jaminan sosial bukanlah merupakan wilayah ekonomi, melainkan sebagai wilayah hukum/perlindungan. Konsttuensinya jelas, negara (pemerintah pusat) tidak bisa lepas tangan terhadap pelaksanaan jaminan sosial kepada pemerintah kabupaten. Demikian pula, karena bukan merupakan wilayah ekonomi semata maka jaminan sosial juga bukan merupakan sarana untuk mencari keuntungan finansial bagi pemerintah atau aparat pemerintah (*state apparatus*).

*Kedua*, daerah otonom hanya akan memiliki "makna" di hadapan warga setiap daerah apabila pemerintah otonom berhasil menyelenggarakan jaminan sosial bagi segenap lapisan masyarakat. Semakin merata dan berkualitas penyelenggaraan jaminan sosial yang dilakukan oleh pemerintah daerah otonom, semakin bermaknalah otonomi daerah itu bagi warga daerah.

*Ketiga*, format kebijakan penyelenggaraan jaminan sosial agaknya akan bergeser ke arah model-model kebijakan yang lebih terfokus pada upaya integrasi antara residual, institusional, maupun developmental. Hal ini mengisyaratkan bahwa rehabilitasi, pemberian bantuan dan pelayanan perlindungan sosial, pemberdayaan, pengembangan, kemandirian secara komprehensif semakin dibutuhkan.\*\*\*

### Daftar Pustaka

- Benda-Beckmann F. von; Keebet von Benda-Becmann; E. Casino; et al, (1998). *Between Kinship and State*. Dodrecht: Foris.
- Cheyne, Christine, Mike O'Brien dan Michael Belgrave, (1998). *Social Policy in Aotearoa New Zealand: a Critical Introduction*, Duckland, Oxford University Press.
- Jenkins, M. (1993). 'Extending Social Security Protection to Entire Population: Problems and Issues,' *International Social Securit Review*. 46 (2) : 3-20.
- Midgley, James. (1997). *Social Welfare in Global Context*. London: Sage Publication.
- Sticker, Paul. (1995). *Social Policy: Themes and Approaches*. London: Prentice Hall.