DEMOKRASI TANPA KESEJAHTERAAN?
Telaah dan Gagasan bagi Reforma Kebijakan Sosial di Indonesia[1]

D. Triwibowo[2]

Demokrasi dan tantangan kesejahteraan

Sanggupkah demokrasi membawakan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi warga negara? Bagi banyak negara berkembang yang memilih jalan demokrasi, tantangan terbesar bukan lagi menyelenggarakan pemilihan umum yang ajeg dan akuntabel namun lebih kepada bagaimana memampukan mesin demokrasi mendongkrak tingkat kesejahteraan sosial-ekonomi warganya secara lumintu (Diamond, 2003). Ini bukanlah sebuah tugas yang ringan mengingat begitu banyaknya negara berkembang yang perekonomiannya stagnan bahkan merosot setelah merengkuh demokrasi. Tidaklah mengherankan jika kinerja kesejahteraan kerap menjadi batu uji bagi keberlanjutan sistem demokrasi di suatu negara karena capaian yang buruk bisa memicu terjadinya pembalikan demokrasi (*democracy reversal*). Seperti halnya yang diutarakan oleh Hutchins bahwa, "*The death of democracy is not likely to be an assassination from ambush. It will be a slow extinction from apathy, indifference, and undernourishment*".

Tantangan ini merupakan isu yang relevan bagi demokrasi di Indonesia. Satu dekade setelah robohnya Orde Baru, demokrasi masih saja sibuk berpeluh-peluh mengatasi masalah kemiskinan, kesenjangan dan diskriminasi sosial, serta ketimpangan lintas wilayah yang menghambat pemenuhan janji kesejahteraan. Secara gampang kesulitan ini bisa dilihat dalam capaian Indonesia kala memenuhi target global MDGs bagi pengurangan kemiskinan. Laporan terkini dari UN ESCAP, UNDP, dan ADB menggolongkan Indonesia dalam kategori "*falling further behind*" (sekelompok dengan Bangladesh, Myanmar, Laos, PNG, dan Filipina) jika dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan Asia Pasifik (GAPRI, 2008). Menurut laporan tersebut, capaian Indonesia secara umum dinilai buruk karena perkembangannya lamban dan bahkan mengalamai kemunduran.

Capaian kesejahteraan, seperti halnya di Indonesia, tidak bisa dilepaskan dari keberadaan dan kinerja kebijakan sosial (*social policy*) yang dikembangkan oleh negara (Midgley, 2000). Kebijakan sosial, menurut Midgley lebih lanjut, adalah instrumen kebijakan yang secara khusus dirancang dan diterapkan untuk meningkatkan kesejahteraan warga negara. Lindenthal (2004) mengimbuhkan bahwa kebijakan sosial secara luas akan melayani empat tujuan utama, yaitu : (i) pengurangan kemiskinan; (ii) peningkatan standar hidup; (iii) pengurangan kerentanan sosial (*social vulnerability*); serta (iv) penciptaan kesempatan kerja. Kebijakan perlindungan sosial (*social protection*) adalah instrumen utama bagi pencapaian tujuan pengurangan kerentanan sosial.

Kebijakan sosial yang efektif membutuhkan aktifnya peran negara (Gough, 2000). Merujuk pada pengalaman negara-negara demokrasi lanjut (*mature democracy*), Gough menandaskan bahwa peran aktif tersebut tidak berarti negara menempatkan

---

[1] Makalah pada Panel Gerakan Buruh di Bawah Tirani Modal *dalam* Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia dan Tirani Modal, 5 Agustus 2008, Depok.

[2] Peneliti kebijakan sosial; kini tengah bekerja pada Perkumpulan Prakarsa

dirinya sebagai satu-satunya sumber pemasok kesejahteraan bagi warga negara. Negara harus mampu menggunakan kebijakan sosial untuk mengatur bauran kesejahteraan (*welfare mix*) dengan menjaga keseimbangan peran mekanisme pasar dan keluarga sebagai sumber pasok sehingga warga negara tidak menjadi terlalu bergantung pada pasar tenaga kerja (*de-commodification*) maupun uluran keluarga mereka (*de-familiarisation*) untuk mendapatkan pasokan kesejahteraan (Gough, 2000).

Nampaknya, hal inilah yang belum bisa dilakukan dengan baik oleh entitas negara di Indonesia. Kajian Bank Dunia (2007) menunjukkan masih rendahnya tingkat belanja publik di sektor kesehatan dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan Asia. Demikian juga dalam cakupan kebijakan perlindungan sosial. Lindenthal (2004) menyatakan bahwa hanya 7% dari penduduk Indonesia yang tercakup oleh skema tunjangan hari tua, serta hanya 15% yang dilindungi jaminan pertanggungan kesehatan. Dikembangkannya jaminan kesehatan bagi kelompok miskin (ASKESKIN) memang bisa memperluas cakupan tersebut dari 15% menjadi 43,2% dari populasi, namun proporsi tersebut juga belum mampu mencakup separo dari jumlah penduduk Indonesia.[3] Gough (2000) mengkategorikan sistem perlindungan sosial di Indonesia sebagai *"less institutionally developed and differentiated"*, atau dengan kata lain paling tidak tertata dan terlembagakan dengan baik.

Prospek reforma di Indonesia– dari keterbelakangan ke kuldesak

Berbagai faktor mempengaruhi perkembangan kebijakan sosial di suatu negara. Gough (2000), sebagai contoh, menjelaskan bahwa faktor budaya, faktor ekonomi dan pola pembangunan yang berlangsung di negara-negara Asia berbeda dengan negara-negara Eropa sehingga akan menghasilkan pola kebijakan sosial serta bauran kesejahteraan yang berbeda pula. Holiday *dalam* Gough (2000) berpendapat bahwa negara-negara Asia mensubordinasikan kebijakan sosial di bawah kebijakan ekonomi. Negara-negara Asia Timur, seperti halnya Korea Selatan, Taiwan, dan Jepang, mengembangkan sistem kebijakan sosial yang bersifat residual, memusatkan belanja sosial pada sektor-sektor produktif (khususnya pendidikan) serta menempatkan peningkatan kesejahteraan sebagai turunan dari pertumbuhan ekonomi (Holiday, Shin *dalam* Gough, 2000).

Pola yang berkembang di Asia Timur juga tidak sepenuhnya sama dengan yang ada di Asia Tenggara, kecuali Singapura (Holiday *dalam* Gough, 2000). Sebagian dari "keterbelakangan" (*backwardness*) perkembangan kebijakan sosial di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari karakteristik dasar yang ada di negara-negara dalam kawasan tersebut. Gough (2000) menjelaskan beberapa faktor yang menyebabkan capaian kesejahteraan di negara-negara Asia Tenggara (khususnya Indonesia, Thailand, Filipina, dan Malaysia) lebih rendah dibandingkan negara-negara Asia Timur, di antaranya: (i) lebih kuatnya pengaruh dinamika global terhadap perekonomian domestik di Asia Tenggara; di mana kekuatan pasar mampu lebih leluasa menekan negara; (ii) masih belum matangnya sistem demokrasi dan masih lemahnya posisi tawar masyarakat sipil terhadap negara; (iii) rapuhnya kekuatan serikat pekerja; (iv) masih dominannya sektor pertanian dan jejaring pengaman sosial yang disediakannya bagi kesejahteraan warga; serta (v) tradisi yang berkembang untuk menempatkan kebijakan sosial sebagai alat kontrol negara terhadap warga negara (*bonapartist instrument*). Dalam konteks ini, kebijakan sosial

[3] Dikutip dari angka yang disajikan ILO dalam background Seminar Nasional *"Realizing Social Security for All – Should JAMSOSTEK be Reformed?"*, Le Meridien Hotel, 16 Juli 2008.

tidak lebih merupakan sebuah instrumen yang digunakan oleh elit untuk mempertahankan status quo, meredam tuntutan bagi reforma yang menyeluruh dengan memberikan konsesi-konsesi yang terbatas pada kelompok-kelompok warga negara yang terpecah belah (Baldwin *dalam* Gough, 2000).

Namun, persamaan-persamaan ini tidak dengan sendirinya menyeragamkan dinamika perkembangan serta taraf capaian kesejahteraan di negara-negara Asia Tenggara (Triwibowo dan Bahagijo, 2006; Pierson, 2004). Secara umum, capaian yang diraih Indonesia berada di bawah Thailand dan Malaysia. Sebagai contoh, prosentase belanja sosial Indonesia terhadap PDB sebelum krisis hanya mencapai 1,7%, di bawah Malaysia (2,9%) serta Thailand (1,9%). Setelah krisis, sementara cakupan perlindungan sosial di Thiland berkembang pesat dengan menyertakan tunjangan pengangguran dan keluarga, Indonesia tidak mengalami perkembangan yang berarti (Pierson, 2004).

Secara umum, Lindenthal (2004) mengilustrasikan terbatasnya peran negara dalam mengoptimalkan kebijakan sosial di Indonesia sebagai berikut:

- Sifat sistem jaminan sosial (*social insurance*) yang *contributory*, di mana pendanaan bertumpu pada kontribusi pekerja dan pemberi kerja, sementara negara hanya berperan minimal dengan mengkususkan intervensinya pada kebijakan pengurangan kemiskinan
- Terbatasnya cakupan sistem jaminan sosial, sebagai bagian dari perlindungan sosial, yang hanya melayani minoritas populasi
- Tingginya ketergantungan pada keluarga (baik keluarga inti maupun keluarga luas) untuk memberikan perlindungan sosial inormal terhadap hilangnya pendapatan atau gangguan kesehatan
- Terbatas dan terfragmentasinya bantuan sosial (*social assistance*) pada kelompok-kelompok miskin
- Sistem kesehatan publik yang tidak didanai dengan memadai dan tidak mampu memberikan pelayanan yang mumpuni terhadap seluruh warga

Upaya reforma sistem perlindungan sosial memang telah menjadi agenda rezim pemerintahan paska krisis mulai dai era transisi di bawah BJ Habibie (Wisnu, 2007). Hanya saja, seperti yang kemudian dalam kasus Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), upaya reforma yang diawali dari keterbelakangan tersebut bisa dengan mudah tergelincir menjadi jalan buntu, sebuah kuldesak.

SJSN merupakan upaya pengintegrasian pengelolaan dan perluasan cakupan layanan perlindunag sosial dengan menjamin penyediaan pelayanan kesehatan, keselamatan kerja, tunjangan hari tua dan kematian bagi semua warga negara Indonesia melalui asuransi sosial dan tabungan wajib serta dengan mewajibkan pemerintah membayar premi bagi mereka yang tidak mampu (Wisnu, 2007). SJSN juga dimaksudkan untuk menciptakan sistem terpadu di bawah Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) yang mengkoordinasikan berbagai lembaga pelaksana sistem jaminan sosial yang sudah ada (Wisnu, 2007). DJSN merupakan lembaga berbadan hukum wali amanah yang berbeda dengan bentuk perseroan terbatas milik negara yang dominan dalam lembaga pelaksana yang ada sebelumnya.

Hanya saja, empat tahun setelah diundangkan melalui UU No. 40/2004, reforma ini seolah menemui jalan buntu dalam implementasinya. Wisnu (2007), menjelaskan kemandegan reforma ini dengan ringkas sebagai berikut:

> *"..by introducing a highly dramatic change, i.e. the merger of all social security agencies under the one roof of DJSN..., the transformation of legal status of the*

agencies that would stop the flow of agents' dividend-sharing with the state, and the inclusion of the poor as additional beneficiaries of the system without a clear mechanism of financing it, the Indonesian government adopted a reform that created severe resistance and skepticism from the stakeholders.."[4]

Secara umum, paling tidak ada dua hal di luar resistensi para pemburu rente dalam birokrasi yang bisa menjelaskan kegagalan reforma kebijakan sosial (khususnya perlindungan sosial) melalui SJSN, yaitu:

1. *Kenyataan bahwa negara tetap menempatkan reforma tersebut dalam kerangka instrumen Bonapartis bagi pengendalian warga negara dan sumberdaya mereka.* Wisnu menunjukkan bahwa reforma tersebut di satu sisi akan menurunkan tingkat kemanfaatan yang diterima pengiur, namun di sisi lain kontrol negara atas warga dan dana publik yang dihimpun melalui reforma tersebut.[5] Dengan kata lain, reforma ala SJSN ini tetap didorong oleh motivasi lama negara dalam menguasai besaran sumber daya yang memungkinkan mereka berlaku independen terhadap tekanan eksternal serta kebutuhan untuk menciptakan instrumen kontrol terhadap perilaku aktor non-negara. Banyaknya kepentingan yang terlibat menyebabkan reforma ini berujung pada kompromi-kompromi politik yang tidak menguntungkan para pengiur dan warga negara, khususnya pekerja.

2. *Kuatnya penolakan yang dilakukan para pemangku kepentingan, termasuk pekerja dan sektor privat.* Pada awalnya ide reforma ini mendapat sambutan positif dari sektor privat dan pekerja, Namun, saat mereka sadar bahwa reforma tersebut tidak didasarkan pada kepentingan pekerja dan warga negara namun lebih untuk melayani agenda rezim pemerintahan yang tengah berkuasa mereka mulai melakukan penolakan yang kuat. Kesepahaman antara sektor privat dan pekerja atas tidak idealnya desain dan proses reforma serta makin terbukanya mekanisme penyuaraan (*voicing*) dalam proses demokratisasi memungkinkan berlangsungnya penolakan yang efektif terhadap upaya kontrol Bonapartis negara.

Dalam kasus SJSN, reforma kebijakan sosial tergelincir dalam kuldesak karena prosesnya tidak dimaksudkan untuk mengatsi keterbelakangan yang ada namun justru memperkuatnya.

Menggagas pakta sosial (social pacts) bagi proses reforma

Apakah demokratisasi mampu memfasilitasi reforma kebijakan sosial yang bermakna? Alih-alih pesimis, pengalaman dalam reforma via SJSN menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia membutuhkan lebih dari intervensi-intervensi *Bonapartisme* yang usang. Agenda-agenda reforma terkini, seperti revisi SJSN, penataan ulang JAMSOSTEK, perluasan cakupan perlindungan sosial untuk menjangkau pekerja informal maupun penyusunan kerangka kebijakan yang terpadu

---

[4] Lihat Wisnu, D. 2007. *Governing Social Security – Economic Crisis and Reform in Indonesia, the Philippines, and Singapore.* Disertasi. Ohio State University. Ohio, hal 139-140.

[5] *"..the indicators of change in the benefit level suggest that the new law has degraded, not improved the benefit level. The contribution rate has remained skewed towards putting the cost of the burden on the workers. As funded system, workers not only are not guaranteed the level benefits they would receive upon contingencies, their pool of accumulated funds is subject to tax, fees, and dividend payment to the state as stakeholders..". Ibid,* hal 43-44.

bagi pemberian bantuan sosial pada kelompok miskin harus terus didorongkan.[6] Masalah utama adalah pada bagaimana reforma tersebut dikelola.

Merujuk pada Wisnu (2007), evolusi kebijakan sosial yang berkembang di Indonesia lebih merupakan inisiati birokrasi dan *output* dari proses teknokratis. Sebagian besar regulasi yang terkait dengan jaminan kesejahteraan pekerja dari masa Orde Lama hingga Orde Baru merupakan buah pengaturan kekuatan eksekutif yang dilakukan secara tertutup. Proses seperti ini hanya bisa bertahan dalam kekuatan represi negara dan lemahnya kekuatan tawar aktor-aktor non negara. Dalam sistem demokrasi, reforma kebijakan sosial yang bermakna membutuhkan pengelolaan proses yang berbeda karena sifatnya yang melingkupi kemaslahatan banyak pihak.

Penguatan serta revitalisasi pakta sosial sebagai landasan reforma kebijakan sosial secara menyeluruh merupakan gagasan yang menarik untuk dipertimbangkan. Merujuk pada Avdagic, Rhodes, dan Visser (2005), revitalisasi pakta sosial telah menolong banyak negara Eropa dalam menyeimbangkan tekanan kompetisi globalisasi dan perlindungan sosial pekerja sejak dekade 1990-an. Bahkan di negara-negara yang tidak mempunyai tradisi korporatisme yang kuat, seperti Irlandia, berbagai varian revitalisasi pakta sosial mampu melindungi kesejahteraan pekerja dan warga negara (Avdagic, Rhodes, dan Visser, 2005).

Secara umum, pakta sosial merujuk pada "suatu bentuk khusus bagi kerjasama makro (*macro cooperation*) yang terkait dengan berbagai bentuk pengaturan makro (*macro concertation*) yang lain atau pertukaran politis (*political exchange*) antara perwakilan pemerintah dengan kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir guna menegosiasikan dan mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan lintas sektor maupun lintas tingkatan" (Fajertag dan Pochet; Siaroff; Hassel; Siegel *dalam* Avdagic, Rhodes, dan Visser, 2005). ILO, secara lebih sederhana, mendefinisikan pakta sosial sebagai "outcome dari suatu proses dialog sosial yang sukses. Dialog sosial merupakan pertukaran gagasan antara pemerintah, sektor privat, serta pekerja untuk mencapai kesepahaman terhadap berbagai ragam isu kebijakan sosial maupun ekonomi. Tidak jarang dialog ini juga melibatkan aktor lain, seperti organisasi masyarakat sipil, serta kelompok-kelompok agama".[7]

Pakta sosial bisa mengambil banyak bentuk serta membaicarakan isu yang berbeda antara praktek di negara satu dengan negara lain. Hanya saja, teradapat dua ciri dasar yang mengikat keragaman pakta sosial tersebut, yaitu:

- Pelibatan yang bermakna serta pembagian tanggung jawab antara para peserta dialog, termasuk pemerintah dalam negosiasi and proses pengambilan keputusan atas kebijakan sosial tertentu
- Orientasi pada pembentukan kesepahaman dan kesepakatan atas berbagai isu kebijakan sosial dan ekonomi yang pelik dan melibatkan pertentangan kepentingan antara peserta dialog

Pakta sosial bisa digunakan untuk menghapus asimetri informasi, mengelola harapan dan berbagai tanggung jawab dalam mendorong reforma kebijakan sosial yang lebih menyeluruh.

Proses revitalisasi mencakup upaya penguatan pelembagaan (*institutionalization*) dari ragam pakta yang sempit-elitis-tak terintegrasi ke bentuk pakta yang lebih

---

[6] Dikutip dari ILO. *Op.Cit.*

[7] Lihat "*Social pacts at the national level in European countries*", diunduh dari http://www.ilo.org/public/english/dialogue

lebar-inklusif-dan terintegrasi (Avdagic, Rhodes, dan Visser, 2005). Pada dasarnya terdapat empat varian pakta sosial yang telah berkembang di berbagai negara seperti yang ditunjukkan dalam gambar 1 berikut:

Gambar 1. Varian/taksonomi pakta sosial

		Cakupan area/isu kebijakan	
		Rendah	Tinggi
Tingkat pengaturan atau derajat artikulasi	Rendah	**Kuadran 1** *Shadow pacts* Sempit-elitis-tak terintegrasi/dangkal	**Kuadran 2** *Headline social pacts* Luas-inklusif-tak terintegrasi/dangkal
	Tinggi	**Kuadran 3** *Income policies* Sempit-elitis-terintegrasi	**Kuadran 4** *Pengaturan neo-korporatis* Luas-inklusif-terintegrasi

Sumber: Avdagic, Rhodes, dan Visser (2005)

Proses revitalisasi mencakup dua trajektori utama dalam penguatan pelembagaan yaitu proses integrasi atau pergeseran vertical (kuadran 1 ke 3; kuadran 2 ke 3; atau kuadran 2 ke 4) serta proses ekspansi atau pergeseran horizontal (kuadran 1 ke 2; atau kuadran 3 ke 4).

Dasar-dasar pakta sosial yang sejauh ini telah dikembangkan di Indonesia masih didominasi oleh bentuk-bentuk "*shadow pacts*" atas isu-isu yang sempit, dalam proses yang terfragmentasi dan tertutup. Bentuk pakta dalam kuadran 3 yang lebih terintegrasi sebenarnya telah mulai dikembangkan namun hanya terbatas pada isu pengupahan dan masih bersifat elitis. Revitalisasi pakta sosial bagi reforma kebijakan sosial di Indonesia dengan demikian harus diawali dengan proses ekspansi (kuadran 3 ke 4 dan 1 ke 2) serta dikuti dengan integrasi (kuadran 2 ke 4). Bentuk pakta sosial yang mencakup isu yang luas, melibatkan partispasi yang inklusif serta terintegrasi secara kuat haruslah menjadi tujuan dalam proses reforma kebijakan sosial di Indonesia.

Kekuatan kolektif kaum pekerja harusnya diarahkan untuk mendorong revitalisasi pakta sosial. Di banyak negara Eropa, kaum pekerja telah menjadi kekuatan yang signifikan dalam proses ini baik melalui partai politik maupun melalui kerja-kerja serikat. Untuk keluar dari keterbelakangan dan menghindari jebakan kuldesak, adalah tepat saatnya bagi kaum pekerja untuk mempertimbangkan revitalisasi pakta sosial sebagai agenda politik bersama. Sebagai sebuah bentuk upaya untuk keluar dari sangakar sempit income policies serta bergabung dengan kekuatan masyarakat sipil lainnya dalam mendorong reforma kebijakan sosial, untuk memastikan demokrasi mampu memenuhi janji kesejahteraannya kepada warga negara.

Senarai literatur

Avdagic, S; Rhodes, M dan J. Visser. 2005. The Emergence and Evolution of Social Pacts – A Provisional Framework for Comparative Analysis. European Governance Papers No. N-05-01, diunduh dari http://www.connex-network.org/eurogov/pdf.

Bank Dunia. 2007. *Spending for Development – Making the Most of Indonesia's New Opportunities. Indonesia Public Expenditure Review 2007.* Bank Dunia. Jakarta.

Diamond, L. 2003. *Developing Democracy towards Consolidation* (Edisi Indonesia). IRE Press. Yogyakarta.

GAPRI. 2008. *The Train of MDGs 2015 – Will It make a Stop in Indonesia?* GAPRI and Oxfam GB Indonesia Program. Jakarta.

Gough, I. 2000. *Welfare Regime in East Asia and Europe.* Paper *dalam Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000.* University of Bath. Bath.

Lindenthal, R. 2004. *The Challenge of Social Protection for All – Policy Option for Indonesia.* A joint ILO-UNSFIR paper. UNSFIR. Jakarta.

Midgley, J. 2000. *"The Definition of Social Policy" dalam* J. Midgley, M.B. Tracy dan M. Livermore (ed). *The Handbook of Social Policy.* Sage Publication. London.

Pierson, C. 2004. *Late Industrializers and the Development of the Welfare State.* UNRISD paper. UNRISD. Jenewa.

Triwibowo, D dan Bahagijo, S. 2006. Mimpi Negara Kesejahteraan – Peran Negara dalam Produksi dan Alokasi Kesejahteraan Sosial. LP3ES. Jakarta.

Wisnu, D. 2007. *Governing Social Security – Economic Crisis and Reform in Indonesia, the Philippines, and Singapore.* Disertasi. Ohio State University. Ohio