Globethics Repository



Islam dan Negara Kesejahteraan

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Journal
Authors	Suharto , Edi
Publisher	policy.hu
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-06 11:01:06
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220758

Islam dan Negara Kesejahteraan[1]

Islam and Welfare State

Edi Suharto, PhD[2]

"*Kebajikan itu bukanlah menghadapkan wajahmu ke arah timur dan ke barat, tetapi kebajikan itu ialah kebajikan orang yang beriman kepada Allah, hari akhir, malaikat-malaikat, kitab-kitab, dan nabi-nabi dan memberikan harta yang dicintainya kepada kerabat, anak yatim, orang-orang miskin, orang-orang yang dalam perjalanan (musafir), peminta-minta, dan untuk memerdekakan hamba sahaya, yang melaksanakan zakat, orang-orang yang menpati janji apabila berjanji, dan orang yang sabar dalam kemelaratan, penderitaan dan pada masa peperangan. Mereka itulah orang-orang yang benar, dan mereka itulah orang-orang yang bertaqwa*."

QS, Al-Baqarah: 177

Mendiskusikan Islam dan negara kesejahteraan (*welfare state*) di Indonesia senantiasa menarik. Mengapa? Indonesia bukan saja negara yang memiliki sumberdaya alam yang luar biasa, melainkan pula merupakan negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia. Islam, sebagaimana dinyatakan dalam Surat Al-Baqarah di atas, sejatinya memiliki nilai mengenai pentingnya kesejahteraan masyarakat ketimbang sekadar menghadapkan wajah kita ke barat atau timur dalam shalat. Tanpa memarginalkan pentingnya shalat, Al-Qur'an mengintegrasikan makna dan tujuan shalat dengan kebijakan dan perhatian untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain memberi pesan tentang keimanan, Al-Qur'an mengingatkan penganutnya bahwa pernyataan keimanan kepada Allah, KitabNya, dan Hari Kiamat saja tidaklah cukup jika tidak disertai dengan kepedulian dan pelayanan kepada kerabat, anak yatim, orang miskin dan musafir serta menjamin kesejahteraan mereka yang membutuhkan pertolongan.

Namun kenyataannya, Indonesia adalah negara yang masih menghadapi persoalan kesejahteran yang serius. Ironisnya, kontribusi negara sebagai institusi yang seharusnya memiliki peran penting dalam mensejahterakan warganya, ternyata masih jauh dari harapan. Berbagai masalah ekonomi, sosial dan politik di Indonesia seringkali disebabkan oleh kegagalan negara dalam memainkan perannya dengan baik. Seakan-akan negara tidak pernah dirasakan kehadirannya terutama oleh mereka yang lemah (dhaif) atau dilemahkan (mustadh'afin), yang miskin atau dimiskinkan.

Rendahnya komitmen dan peran negara dalam pelayanan sosial bisa dilihat, antara lain, dari semangat pemerintah yang saat ini tengah menyiapkan Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan (BHP). Pasal 2 RUU BHP tersebut, misalnya, dengan jelas

---

[1] Disampaikan pada Perkaderan Darul Arqom Paripurna (DAP) Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah Tahun 2008, Jakarta 18 Januari 2008.

[2] Ketua Program Pascasarjana Spesialis Pekerjaan Sosial, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung; Dosen Pascasarjana Interdisciplinary Islamic Studies, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dan Magister Profesional, Institut Pertanian Bogor. Konsultan di beberapa lembaga internasional. Web: www.policy.hu/suharto Email: suharto@policy.hu Cellphone: 081324156999

menunjukkan "semangat dagang" pemerintah yang membenarkan pihak asing bersama BHP Indonesia mendirikan lembaga pendidikan dengan modal sampai 49 persen. Tanpa sadar, pemerintah sesungguhnya tengah mengubah jati diri Departemen Pendidikan Nasional menjadi Departemen Perdagangan Pendidikan Nasional (lihat Suharto, 2007).

Potret Kesejahteraan di Indonesia

Belum lama ini, Media Indonesia menyajikan hasil survei Litbang Media Group, terhadap 480 responden yang diambil secara acak dari daftar pemilik telefon enam kota besar di Indonesia (Jakarta, Bandung, Yogyakarta, Surabaya, Medan dan Makassar) (Halida, 2008). Responden ditanya bagaimana pendapatannya sekarang untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, apakah dirasakan semakin berat atau ringan? Mayoritas responden (73%) merasakan bahwa pemenuhan kebutuhan sehari-hari semakin berat; sebanyak 21% responden merasakan sama saja; dan hanya 6% yang merasakan semakin ringan. Ketika ditanyakan apakah sekarang ini mendapatkan pekerjaan baru dirasakan semakin sulit atau semakin mudah, sebagian besar responden (89%) merasakan sekarang makin sulit mencari pekerjaan baru; sebanyak 5% responden merasakan sama saja; 4% merasakan makin mudah; dan 2% tidak tahu.

Hasil survei ini tidak berbeda dengan laporan mengenai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) untuk tahun 2007/2008 dari United Nations Development Programme (UNDP). Peringkat IPM Indonesia tahun 2007 berada di urutan 107 dari 177 negara. Selain semakin jauh tertinggal oleh Singapura (peringkat 25), Brunei Darussalam (30), Malaysia (63), Thailand (78), dan Filipina (90), peringkat Indonesia juga sudah terkejar oleh Vietnam (105) yang pada tahun 2006 berada di peringkat 109. Tanpa perbaikan strategi pembangunan ekonomi dan sosial secara mendasar, peringkat IPM Indonesia tidak menutup kemungkinan segera disusul oleh Laos (130), Kamboja (131) dan Myanmar (132) di tahun-tahun mendatang (Suharto, 2007; UNDP, 2007).

Capaian yang tergambar melalui IPM tersebut berkorelasi dengan dimensi kesejahteraan. Indikator pokok IPM menggambarkan tingkat kualitas hidup sekaligus kemampuan (*capabilitas*) manusia Indonesia. Indikator angka harapan hidup menunjukkan dimensi umur panjang dan sehat; indikator angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah memperlihatkan keluaran dari dimensi pengetahuan; dan indikator kemampuan daya beli mempresentasikan dimensi hidup layak. Dengan demikian, rendahnya peringkat IPM Indonesia menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan manusia Indonesia masih berada di tingkat bawah. Bahkan, karena indikator IPM pada hakekatnya merujuk pada konsep *basic human capabilities*, dapat dikatakan bahwa kemampuan masyarakat Indonesia untuk memenuhi kebutuhan yang sangat mendasar saja ternyata masih *ketar-ketir*. Dengan kata lain, *alih-alih* hidup berkecukupan, masyarakat Indonesia masih belum bisa terbebas dari lilitan kemiskinan.

Hingga saat ini, jumlah orang miskin di Indonesia masih sangat mencemaskan (Suharto, 2007). Pada tahun 2007, jumlah penduduk miskin adalah 37,17 juta orang atau 16,58% dari total penduduk Indonesia. Satu tahun sebelumnya, jumlah penduduk miskin Indonesia sebanyak 39,30 juta atau sebesar 17,75% dari total jumlah penduduk Indonesia tahun tersebut (TKPK, 2007). Ini berarti jumlah orang miskin turun sebesar 2,13 juta jiwa. Meskipun terjadi penurunan, secara absolut angka ini tetap saja besar dan

melampaui keseluruhan jumlah penduduk Selandia Baru (4 juta), Australia (12 juta), dan Malaysia (25 juta). Angka kemiskinan ini menggunakan *poverty line* dari BPS sekitar Rp.5.500 per kapita per hari.[3] Jika menggunakan *poverty line* dari Bank Dunia sebesar US$2 per kapita per hari, diperkirakan jumlah orang miskin di Indonesia berkisar antara 50-60% dari total penduduk.

Meski terkadang tumpang tindih, potret kesejahteraan ini akan lebih buram lagi jika dimasukkan para Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) yang oleh Departemen Sosial diberi label Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Di dalam kelompok ini berbaris jutaan gelandangan; pengemis; Wanita Tuna Susila; Orang Dengan Kecacatan; Orang Dengan HIV/AIDS (ODHA); Komunitas Adat Terpencil (KAT); Anak yang Membutuhkan Perlindungan Khusus atau *Children in Need of Special Protection* (CNSP) (anak jalanan, buruh anak, anak yang dilacurkan, anak yang berkonflik dengan hukum, anak yang terlibat konflik bersenjata); jompo telantar dan seterusnya. Mereka seringkali bukan saja mengalami kesulitan secara ekonomi, melainkan pula mengalami *social exlusion* – pengucilan sosial akibat diskriminasi, stigma, dan eksploitasi.

Negara dan Kebijakan Sosial

Francis Fukuyama (2005) dalam bukunya *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, menunjukkan bahwa pengurangan peran negara dalam hal-hal yang memang merupakan fungsinya hanya akan menimbulkan problematika baru. Bukan hanya memperparah kemiskinan dan kesenjangan sosial, melainkan pula menyulut konflik sosial dan perang sipil yang meminta korban jutaan jiwa. Keruntuhan atau kelemahan negara telah menciptakan berbagai malapetaka kemanusiaan dan hak azasi manusia selama tahun 1990-an di Somalia, Haiti, Kamboja, Bosnia, Kosovo, dan Timor Timur (Fukuyama, 2005; lihat Suharto, 2007).

Selain memperlihatkan kejujuran ilmiah Fukuyama, buku *State-Building* sekaligus menjelaskan bahwa dia telah "insyaf" dari "kekeliruan" pemikiran sebelumnya. Dalam bukunya yang terdahulu, *The End of History and The Last Men* (1992), Fukuyama dengan yakin menyatakan bahwa sejarah peradaban manusia (seakan) telah berakhir. Pertarungan antara komunisme dan kapitalisme juga telah usai dengan kemenangan kapitalisme (neoliberalisme). Mengapa kapitalisme menang. Jawabanya adalah karena sistem ini dianggap paling cocok untuk manusia abad ini. Dan kita tahu semua, kapitalisme sangat menganjurkan peran negara yang sangat minimal dalam pembangunan ekonomi, apalagi pembangunan sosial.

Sekarang, dalam bukunya *State-Building* dengan lantang Fukuyama berkata bahwa "negara harus diperkuat!". Kesejahteraan, kata Fukuyama, tidak mungkin tercapai tanpa hadirnya negara yang kuat; yang mampu menjalankan perannya secara efektif. Begitu pula sebaliknya, negara yang kuat tidak akan bertahan lama jika tidak mampu menciptakan kesejahteraan warganya.

[3] *Poverty line* (garis kemiskinan), selain berbeda untuk wilayah perdesaan dan perkotaan, juga berbeda untuk setiap provinsi setiap tahunnya. Selama Maret 2006 sampai dengan Maret 2007, *poverty line* di Indonesia naik sebesar 9,67 persen, yaitu dari Rp.151.997 per kapita per bulan pada Maret 2006 menjadi Rp.166.697 per kapita per bulan pada Maret 2007 (TKPK, 2007)

Pentingnya penguatan negara ini terutama sangat *significant* dalam konteks kebijakan sosial. Negara adalah institusi paling absah yang memiliki kewenangan menarik pajak dari rakyat, dan karenanya paling berkewajiban menyediakan pelayanan sosial dasar bagi warganya. Dalam masyarakat yang beradab, negara tidak boleh membiarkan satu orang pun yang berada dalam posisi tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Globalisasi dan kegagalan pasar sering dicatat sebagai faktor penyebab mencuatnya persaingan yang tidak sehat, monopoli dan oligopoli, kesenjangan ekonomi di tingkat global dan nasional, kemiskinan dan keterbelakangan di negara berkembang, serta ketidakmampuan dan keengganan perusahaan swasta mencukupi kebutuhan publik, seperti jaminan sosial, pelayanan kesehatan dan pendidikan. Mishra (2000) dalam bukunya *Globalization and Welfare State* menyatakan bahwa globalisasi telah membatasi kapasitas negara-bangsa dalam melakukan perlindungan sosial. Lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) menjual kebijakan ekonomi dan sosial kepada negara-negara berkembang dan negara-negara Eropa Timur agar memperkecil pengeluaran pemerintah, memberikan pelayanan sosial yang selektif dan terbatas, serta menyerahkan jaminan sosial kepada pihak swasta.

Benar, negara bukan lah satu-satunya aktor yang dapat menyelenggarakan pelayanan sosial. Masyarakat, dunia usaha, dan bahkan lembaga-lembaga kemanusiaan internasional, memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pelayanan sosial. Namun, sebagai salah satu bentuk kebijakan sosial dan *public goods*, pelayanan sosial tidak dapat dan tidak boleh diserahkan begitu saja kepada masyarakat dan pihak swasta. Sebagai lembaga yang memiliki legitimasi publik yang dipilih dan dibiayai oleh rakyat, negara memiliki kewajiban (*obligation*) dalam memenuhi (*to fulfill*), melindungi (*to protect*) dan menghargai (*to respect*) hak-hak dasar, ekonomi dan budaya warganya. Mandat negara untuk melaksanakan pelayanan sosial lebih kuat daripada masyarakat atau dunia usaha. Berdasarkan konvensi internasional, mandat negara dalam pelayanan sosial bersifat "wajib". Sedangkan, mandat masyarakat dan dunia usaha dalam pelayanan sosial bersifat "tanggungjawab" (*responsibility*).[4]

Oleh karena itu, dalam konteks kebijakan sosial yang berkeadilan, peran negara dan masyarakat tidak dalam posisi yang paradoksal. Melainkan, dua posisi yang bersinergi. Bahkan di Indonesia, komitmen dan peran negara dalam pelayanan sosial seharusnya diperkuat dan bukannya diperlemah, seperti diusulkan kaum neoliberalisme pemuja pasar bebas. Pada era desentralisasi sekarang ini, penguatan negara mencakup juga pembagian peran yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah Daerah (Pemda) diharapkan memiliki agenda kebijakan sosial yang sesuai dengan kondisi daerahnya. Pemberian wewenang yang lebih luas kepada Pemda tidak hanya dimaknakan sekadar peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah) secara ekonomi, tanpa kepedulian terhadap penanganan "PAD" (Permasalahan Asli Daerah) secara sosial.

[4] Kata "*responsibility*" berasal dari dua suku kata "*response*" dan "*ability*". Artinya, respon atau tanggapan yang diberikan tidak bersifat wajib. Melainkan disesuaikan dengan kemampuan atau *ability*. Sebagai ilustrasi, memberikan pendidikan dasar adalah tanggungjawab orang tua anak. Namun, manakala sesuatu sebab, seperti kemiskinan, membuat orangtua tidak mampu menyekolahkan anaknya, maka orang tua tersebut tidak dapat dikenakan sangsi. Karena, negara lah yang memikul kewajiban memberikan pendidikan dasar bagi warga negara yang tidak mampu.

Konsep Negara Kesejahteraan[5]

Negara kesejahteraan adalah sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Spicker (1995:82), misalnya, menyatakan bahwa negara kesejahteraan "… *stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards*."

Negara kesejahteraan mengacu pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjalankan tanggungjawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya (Esping-Andersen, 1990; Triwibowo dan Bahagijo, 2006). Konsep ini dipandang sebagai bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat setelah mencuatnya bukti-bukti empirik mengenai kegagalan pasar (*market failure*) pada masyarakat kapitalis dan kegagalan negara (*state failure*) pada masyarakat sosialis (lihat Husodo, 2006).

Dalam konteks ini, negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai "penganugerahan hak-hak sosial" (*the granting of social rights*) kepada warganya (Triwibowo dan Bahagijo, 2006). Semua perlindungan sosial yang dibangun dan didukung negara tersebut sebenarnya dibiayai oleh masyarakatnya melalui produktifitas ekonomi yang semakin makmur dan merata, sistem perpajakan dan asuransi, serta investasi sumber daya manusia (*human investment*) yang terencana dan melembaga.

Dapat dikatakan, negara kesejahteraan merupakan jalan tengah dari ideologi kapitalisme dan sosialisme. Namun demikian, dan ini yang menarik, konsep negara kesejahteraan justru tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis. Di negara-negara Barat, negara kesejahteraan sering dipandang sebagai strategi 'penawar racun' kapitalisme, yakni dampak negatif ekonomi pasar bebas. Karenanya, *welfare state* sering disebut sebagai bentuk dari 'kapitalisme baik hati' (*compassionate capitalism*) (Suharto, 2006). Meski dengan model yang berbeda, negara-negara kapitalis dan demokratis seperti Eropa Barat, AS, Australia dan Selandia Baru adalah beberapa contoh penganut *welfare state*. Sedangkan, negara-negara di bekas Uni Soviet dan Blok Timur umumnya tidak menganut *welfare state*, karena mereka bukan negara demokratis maupun kapitalis (Suharto, 2006).

Oleh karena itu, meskipun menekankan pentingnya peran negara dalam pelayanan sosial, negara kesejahteraan pada hakekatnya bukan merupakan bentuk dominasi negara. Melainkan, wujud dari adanya kesadaran warga negara atas hak-hak yang dimilikinya sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Negara diberi mandat untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi hak-hak warga negara.

[5] Sebagian besar materi pada bagian ini disarikan dari buku penulis, "Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik" (2007: 56-64)

Sejarah Singkat

Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006), ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah 'utility' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagian sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai "bapak negara kesejahteraan" (*father of welfare states*).

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan adalah Sir William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963). Di Inggris, dalam laporannya mengenai *Social Insurance and Allied Services*, yang terkenal dengan nama Beveridge Report, Beveridge menyebut *want, squalor, ignorance, disease* dan *idleness* sebagai '*the five giant evils'* yang harus diperangi (Spicker, 1995; Bessant, et al, 2006). Dalam laporan itu, Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi sosial komprehensif yang dipandangnya mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*).

Pengaruh laporan Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain di Eropa dan bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut. Sayangnya, sistem ini memiliki kekurangan. Karena berpijak pada prinsip dan skema asuransi, ia tidak dapat mencakup resiko-resiko yang dihadapi manusia terutama jika mereka tidak mampu membayar kontribusi (premi). Asuransi sosial gagal merespon kebutuhan kelompok-kelompok khusus, seperti orang cacat, orang tua tunggal, serta mereka yang tidak dapat bekerja dan memperoleh pendapatan dalam jangka waktu lama. Manfaat dan pertanggungan asuransi sosial juga seringkali tidak adekuat, karena jumlahnya kecil dan hanya mencakup kebutuhan dasar secara minimal.
Dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara (Harris, 1999). Ketidaksempurnaan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem negara kesejahteraan sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi-konsekuensi kapitalisme.

Model dan Pengalaman Praksis

Seperti halnya pendekatan pembangunan lainnya, sistem negara kesejahteraan tidaklah homogen dan statis. Ia beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban. Meski beresiko menyederhanakan keragaman, sedikitnya ada empat model negara kesejahteraan yang hingga kini masih beroperasi (lihat Suharto, 2007):

1. Model Universal

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

2. Model Korporasi atau *Work Merit Welfare States*

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

3. Model Residual

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

4. Model Minimal

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

Negara Kesejahteraan Islam

Pertarungan ideologi pada Abad ke-20 antara kapitalisme dan sosialisme berdampak pada miliaran umat manusia. Meskipun kapitalisme dianggap lebih unggul, sesungguhnya ideologi ini telah gagal memberi kesejahteraan bagi kemanusiaan. Di Barat dan bahkan di negara muslim sendiri telah melupakan bahwa ada satu sistem yang bisa menjadi alternatif, yaitu sistem negara kesejahteraan Islami (*Islamic welfare state*). Islam bukan hanya sekadar agama. Ia mencakup pandangan dan cara hidup secara total. Islam adalah agama yang menjunjung tinggi peradaban dan harkat martabat kemanusiaan yang memadukan antara aspek material dan spiritual, keduniawian dan keukhrowian. Pada puncaknya, Islam bertujuan menciptakan sebuah sistem dimana prinsip keadilan berada di atas keuntungan segelintir atau sekelompok orang.

Sistem ekonomi Islam, misalnya, memiliki dua tujuan: memerangi kemiskinan dan menciptakan distribusi kekayaan yang adil secara ekonomi dan sosial. Implisit dalam pengertian ini adalah adanya pengakuan bahwa umat Islam akan dapat beribadah kepada Allah secara fokus dan total jika kebutuhan dasarnya terpenuhi dengan baik. Negara melakukan hal ini melalui berbagai mekanisme sukarela maupun wajib. Sebagai contoh, zakat merupakan salah satu alat pendistribusian kekayaan yang bermakna, karena mampu mentransfer uang dari orang kaya ke orang miskin. Selain itu, penghapusan riba mencegah eksploitasi ekonomi yang merugikan kelompok lemah.

Sebagaimana sejarah menyaksikan, Islam mengajarkan keseimbangan antara kebebasan ekonomi individu dengan keadilan dan kesejahteraan bersama. Dalam konteks ini, kehadiran negara diperlukan untuk menjamin setiap warganya mampu memenuhi kebutuhan hidup standar. Sebagaimana dipesankan Nabi Muhammad SAW, ”*Setiap penguasa yang bertanggungjawab mengatur urusan-urusan Muslim, tetapi tidak berjuang dengan keras dan amanah bagi kesejahteraan mereka, tidak akan masuk surga bersama mereka*.” (Hamid, 2007)

Sedikitnya ada dua mekanisme dengan mana sistem negara kesejahteraan Islam beroperasi, yakni melalui pajak dan jaminan sosial.

1. Pajak

Pajak adalah sumber dana pembangunan. Pajak atau zakat dalam Islam memiliki kedudukan istimewa. Bukan saja diwajibkan, melainkan merupakan salah satu Rukun Islam. Pajak adalah instrumen penting negara kesejahteraan. Diwajibkannya zakat mencerminkan kebijakan (sosial) negara. Sebagai kebijakan negara, alokasi pajak harus mengacu pada hajat hidup orang banyak. Negara harus adil, tegas dan transparan dalam mengelola pajak. Peruntukan pajak sejatinya untuk rakyat banyak, terutama yang lemah dan mengalami kesulitan. Negara harus berpihak pada kelompok ini, bukan pada segelintir kelompok kuat. Kaum elit biasanya jumlahnya sedikit, namun kuat dan kaya. Negara tidak perlu berpihak kepada mereka, karena mereka mampu mengurus dirinya sendiri.

Istilah zakat memiliki kesamaan dengan sedekah yang oleh sebagian ulama didefinisikan sebagai ”pajak negara terhadap muslim”, karena mencakup ”kontribusi” yang harus dibayar oleh muslim kepada pemerintah terkait dengan usaha pertanian, peternakan, pertambangan, perdagangan, industri, tabungan, dan profesi (lihat Ali, 2007). Begawan Ziswaf Indonesia, Erie Sudewo (2008: 330) menyatakan, ”*Ibnu Taimiyah tegaskan zakat sama dengan pajak. Inti negara adalah pajak. Tanpa pajak negara ambruk. Artinya inti masyarakat muslim adalah zakat. Tanpa zakat, tanpa sedekah kebijakan dari pemimpin, kemiskinan di Indonesia terbukti terus meningkat*.”

Al-Qur’an (9: 60) menjelaskan prinsip pengaturan penditribusian pengeluaran ”pajak” dalam Islam: ”*Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang miskin, amil zakat, yang dilunakan hatinya (mualaf), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allha maha mengetahui. Allah maha bijaksana*”

Dilihat dari sumber dananya, sedekah dalam Islam terdiri dari infak, zakat dan wakaf (Sudewo, 2008; 125-6). Sedekah wajib adalah zakat, sedekah sunah adalah infak. Sebagai sumber dana, sedekah juga dapat berupa wakaf. Berdasarkan pemanfaatannya, ada persamaan mendasar antara wakaf dan zakat. Sebagaimana zakat tidak dapat digunakan selain untuk kepentingan mustahik, peruntukan wakaf juga tidak boleh disimpangkan. Antara *nadzir* (pengelola wakaf) dengan *amil* (pengelola zakat) keduanya harus sama-sama jujur dan amanah. Nadzir wakaf harus patuh menjalankan pesan dari ijab kabul diwakafkannya sesuatu, sebagaimana amil zakat yang harus patuh pada 8 mustahik yang telah ditegaskan.

2. Jaminan sosial

Sementara negara-negara Eropa belum memiliki asuransi pengangguran (*unemployment insurance*) hingga akhir Abad ke-19, Dunia Islam telah memilikinya sejak awal. Ketika seseorang terluka atau kehilangan kemampuannya untuk bekerja, mereka kemudian menjadi tanggungan negara untuk memastikan bahwa kebutuhan dasarnya terpenuhi. Dia dan keluarganya memperoleh tunjangan dari dana publik (Hamid, 2008).

Hanya resiko-resiko yang berat saja yang menjadi objek asuransi dan inipun berbeda sesuai dengan waktu dan kondisi sosial. Semasa Islam mulai masuk di masyarakat Arab, penyakit-penyakit keseharian belum dikenal dan biaya perawatan medis hampir tidak pernah menjadi persoalan. Kebanyakan keluarga membangun rumahnya tanpa bantuan orang lain dan tidak memerlukan biaya bahkan untuk sebagian besar bahan bangunan. Karenanya, mudah dimengerti mengapa saat itu belum ada kebutuhan akan asuransi kesehatan, kebakaran dst.

Sementara itu, asuransi untuk penawanan dan pembunuhan merupakan kebutuhan bahkan semenjak pemerintahan Rasulullah SAW. Berbagai skema jaminan sosial juga sudah mulai dibuat, meskipun masih bersifat fleksibel dan terbuka bagi perkembangan dan penyesuaian. Dalam konstitusi Kota Madinah pada tahun awal hijrah, asuransi seperti ini dinamakan *ma'aqil* yang beroperasi seperti ini: jika seseorang menjadi tawanan perang, tebusan diperlukan untuk memperoleh kebebasannya. Serupa dengan itu, semua bentuk penyiksaan badan atau pembunuhan harus ditebus dengan pembayaran kerusakan/ kerugian atau uang darah (Ali, 2008).

Nabi sendiri mengorganisasi asuransi ini berdasarkan prinsip saling tolong-menolong. Para anggota suku dapat menunjuk kepala bendahara dari sukunya sendiri dan setiap orang harus memberikan kontribusi sesuai kemampuannya. Jika bendahara dari suatu suku dianggap kurang cakap, suku-suku yang bersaudara atau berdekatan memiliki kewajiban memberi bantuan. Hirarki juga disusun untuk mengatur unit-unit sehingga berjalan secara sinergis.

Kemudian pada masa Khalifah Umar bin Khatab, mutualitas dan unit-unit asuransi diatur berdasarkan profesi, administrasi sipil atau militer, serta wilayah. Pemerintah pusat atau provinsi memberi bantuan dan dukungan dana terhadap unit-unit tersebut berdasarkan peraturan anggaran belanja negara yang telah ditetapkan. Asuransi pada masa itu sudah mencerminkan prinsip gotong-royong dalam meringankan resiko-resiko yang dihadapi anggota masyarakat seperti prinsip asuransi modern saat ini. Tetapi, berbeda dengan perusahaan asuransi kapitalistik, asuransi Islam mengatur mekanismenya berdasarkan prinsip kebersamaa dan kerja sama yang saling menguntungkan yang ditopang oleh gradasi piramida unit-unit asuransi yang kemudian memuncak di pemerintahan pusat.

Pada masa Pemerintahan Umar, lembaga sosial berhasil membentuk skema asuransi pensiun (Ali, 2008). Asuransi ini mencakup semua penduduk termasuk non-muslim. Semenjak seorang bayi dilahirkan, dia sudah memiliki hak untuk memperoleh asuransi pensiun. Orang dewasa memperoleh tunjangan minimum yang cukup untuk hidup.

Selain asuransi, jaminan sosial juga dapat berbentuk bantuan sosial, terutama bagi mereka yang dikategorikan miskin dan cacat yang tidak potensial. Khalifah Umar melakukan ini dengan menentukan standar hidup minimum yang kelak menjadi rujukan dalam membuat garis kemiskinan (*poverty line*). Saat itu, selain menerima tunjangan uang, orang miskin menerima sekitar 50 kg terigu setiap bulannya. Untuk menghindari ketergantungan, mengemis dan bermalas-malasan tidak diberi toleransi. Mereka yang menerima bantuan sosial pemerintah diupayakan untuk dapat memberi kontribusi kepada masyarakat.

Kesimpulan

Negara kesejahteraan dewasa ini sudah terbukti mampu mengembangkan ekonomi sekaligus melakukan perbaikan atas tingkat kehidupan masyarakat. Krisis *welfare state* yang belakangan ini sering diperdebatkan, baik di Eropa, Amerika Serikat, maupun Australia, hanyalah menyangkut ukuran dan kesanggupannya, dan bukan pada soal keberadaannya. Menurut Spicker (2002), jika pun *welfare state* di Barat saat ini dianggap gagal merespon kapitalisme global, sesungguhnya hal itu disebabkan bukan karena sistem ini boros atau terlalu besar. Melainkan, justru karena *welfare state* terus menerus diciutkan.

Sistem negara kesejahteraan bukan hal yang baru bagi Islam. Sebelum Barat menerapkannya, Dunia Islam telah mempraktikannya lebih dahulu. Oleh karena itu, jika sekarang ada gagasan untuk menerapkan sistem ini di Indonesia, ini tidak berarti dan tidak perlu mengikuti Barat. Melainkan, hanya merevitalisasi apa yang secara otentik dipesankan Islam dan pernah dipraktikkan oleh Dunia Islam sekian abad silam. Pengalaman penerapan *welfare state* di Negara Madinah maupun pada masa Kekhalifahan Umar yang kini diadopsi Barat, merupakan referensi yang berharga.

Yang menjadi persoalan, inisiatif negara kesejahteraan kini telah banyak ditinggalkan oleh negara-negara Islam. Jika di Barat, orang miskin, jompo, cacat, anak-anak dan kelompok rentan mendapat perhatian dan perlindungan sosial dari negara secara komprehensif sebagaimana diajarkan Islam, justru di negara-negara Islam atau mayoritas penduduknya Islam jaminan sosial bagi kelompok-kelompok kurang beruntung seringkali hanya diberikan secara sporadis melalui kegiatan-kegiatan karitatif atau skema-skema perlindungan sosial *ad-hoc* dan residual. Kondisi ini pernah disinggung oleh Muhammad Abduh sekian puluh tahun lalu, ”*Di Barat saya seringkali melihat Islam tanpa Muslim. tetapi di Timur, saya banyak menjumpai Muslim tanpa Islam*.” Banyak penguasa Islam kini hidup bergelimang kemewahan. Para pemimpin Islam kini hidup di istana bagaikan raja-raja yang terpisah dari rakyatnya. Mereka lebih tertarik dengan jet pribadi, mobil mewah atau plesiran ke luar negeri. Anggaran negara lebih banyak dibelanjakan untuk kepentingan militer daripada untuk pendidikan, kesehatan dan jaminan sosial.

Senarai Literatur

Ali, Syed Mumtaz (2008), *Social Welfare: A Basic Islamic Value*, http://muslim-canada.org/welfare.htm (diakses 10 Januari 2008)

Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith (2006), *Talking Policy: How Social Policy in Made*, Crows Nest: Allen and Unwin

Esping-Andersen, Gosta (1997), “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy” dalam Gosta Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, halaman 1-31

Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Men*, New York: Free Press.

Fukuyama, Francis (2005), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century (Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21),* Jakarta: Gramedia (terjemahan)

Hadar, Ivan H (2007),"Pentingnya Ideologi" dalam *KOMPAS*, 30 Agustus hal.6

Halida, Rizka, (2008) "Kepemimpinan Nasional: Calon Presiden Muda Bisa Menang" dalam *Media Indonesia*, 15 Januari

Hamid, Shahid (2008), *An Islamic Alternative? Equality, Redistributive Justice, and The Welfare State in the Caliphate of Umar (Rta),* www.renaissance.com.pk/ (diakses 12 Januari 2008)

Harris, John (1999), "State Social Work and Social Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism" dalam *The British Journal of Social Work*, Vol.29, No.6, halaman 915-937

Husodo, Siswono Yudo (2006), "Membangun Negara Kesejahteraan*"*, makalah disampaikan pada Seminar *Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia*, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.

Mishra, Ramesh (2000), *Globalization and the Welfare State*, London: McMillan

Spicker, Paul (1995), *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall

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

Sudewo, Erie (2008), *Politik Ziswaf: Kumpulan Essay*, Jakarta: Circle of Information and Development

Suharto, Edi (2007), *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik: Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Bandung: Alfabeta

Suharto, Edi, (2006), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial* (cetakan ketiga), Bandung: Alfabeta

United Nations Development Programme (2007), *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change, Human Solidarity in a Divided World*, New York: Palgrave Mcmillan.