

PERLINDUNGAN SOSIAL KOMPREHENSIF DI INDONESIA

SOCIAL PROTECTION COMPREHENSIVE IN INDONESIA

Habibullah

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI
Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang Jakarta Timur
E-mail: habibullah@kemsos.go.id

Abstrak

Perlindungan sosial komprehensif belum terlalu lama dikenal sehingga menjadi kajian tentang konsep dan kebijakan perlindungan sosial komprehensif di Indonesia. Konsep perlindungan sosial komprehensif diadopsi dari berbagai konsep perlindungan sosial yaitu kumpulan upaya publik untuk menghadapi kerentanan dan kemiskinan dan tidak dapat bekerja sendiri sehingga perlu harus dilengkapi dengan strategi lain seperti pemberdayaan dan penciptaan lapangan kerja. Kebijakan perlindungan sosial komprehensif sudah tertuang pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dan pada Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Sosial RI 2015-2019, meskipun ada beberapa hal yang diatur pada RPJMN 2015-2019 tidak diuraikan pada Renstra Kemensos 2015-2019. Namun sangat disayangkan hingga saat ini belum ada peraturan khusus yang mengatur perlindungan sosial komprehensif. Pada level kebijakan perlindungan sosial di Indonesia sudah mengarah pada perlindungan sosial komprehensif dengan menata asistensi sosial berbasis keluarga dan siklus hidup, perluasan cakupan sistem jaminan sosial nasional, pemenuhan hak dasar penyandang disabilitas, lansia dan kelompok masyarakat marginal dan penguatan kelembagaan sosial. Namun pada tataran implementasinya program-program perlindungan sosial tersebut belum mengarah pada perlindungan sosial komprehensif.

Kata Kunci: *perlindungan sosial, komprehensif, kemiskinan, kerentanan.*

Abstract

Comprehensive social protection has not been too long to be known as a study of the concept and a comprehensive social protection policy in Indonesia. The concept of a comprehensive social protection is adopted from various concepts of social protection, that is: a collection of public efforts to address vulnerability and poverty, but it can not work alone so that it needs to be equipped with the other strategies, such as: empowerment and job creation. Comprehensive social protection policies have already been included in the National Medium Term Development Plan (RPJMN) of 2015-2019 and the Strategic Plan (Renstra) of the Ministry of Social Affairs from 2015 to 2019 although there are a few points ruled in RPJMN of 2015-2019 are not outlined in the Strategic Plan of the Ministry of Social Affairs from 2015- 2019. However, unfortunately; until now, there has not been a specific legislation ruling the comprehensive social protection. At the level of social protection policy, Indonesia has led to a comprehensive social protection to organize social assistance based on family and life cycle, the expansion of national social security system coverage, the fulfillment of basic rights for the person with disability, elderly and marginalized social groups and institutional strengthening. But at the level of the implementation of social protection programs, Indonesia has not yet led to a comprehensive social protection.

Keywords: *social protection, comprehensive, poverty, vulnerability.*

PENDAHULUAN

Kemiskinan dan ketimpangan merupakan permasalahan klasik yang dihadapi oleh Indonesia. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk terus mengatasi masalah kemiskinan dan ketimpangan. Ketimpangan tersebut baik berupa ketimpangan antara yang kaya dan miskin maupun ketimpangan antara daerah di Indonesia. Sebagai komitmen Pemerintah Indonesia, pada era Pemerintahan Jokowi diarahkan semua kebijakan dan program dalam penanggulangan kemiskinan dan ketimpangan dijalankan secara terpadu dan terintegrasi antara Kementerian/Lembaga.

Tabel 1. Populasi dan Prosentase Penduduk Miskin Serta Gini Ratio Indonesia tahun 2003-2016

Tahun	Populasi Penduduk Miskin (juta jiwa)	Presentase Penduduk Miskin (%)	Kesenjangan Ekonomi (GINI Ratio)
2003	37,34	17,42	0,32
2004	36,15	16,66	0,32
2005	35,1	15,97	0,36
2006	39,05	17,75	0,35
2007	37,17	16,58	0,36
2008	34,97	15,42	0,35
2009	32,53	14,15	0,37
2010	31,02	13,33	0,38
2011	30,42	12,49	0,41
2012	29,13	11,96	0,41
2013	28,55	11,47	0,41
2014	27,72	10,96	0,4
2015	28,59	11,22	0,41
2016	28,01	10,86	0,39

Sumber: BPS, the World Bank, 2017

Kebijakan pemerintahan Jokowi tersebut didorong oleh masih belum efektifnya berbagai program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Meskipun terjadi penurunan angka kemiskinan dari 17,42 persen pada tahun 2003 menjadi 10,86 persen pada tahun 2016, namun

penurunan angka kemiskinan tersebut tidak serta merta menurunkan kesenjangan ekonomi. Pada tahun 2003 Gini ratio tercatat sebesar 0,32. Angka tersebut senantiasa terus meningkat dan pada tahun 2011 sampai dengan hingga tahun 2015 tersebut tercatat sebesar mencapai 0,41 (BPS, 2017). Tingginya kesenjangan ekonomi dan angka kemiskinan tersebut menyebabkan pemerintah merubah strategi penanggulangan kemiskinan. Pada masa pemerintahan SBY program penanggulangan kemiskinan dibagi menjadi 3 kluster yaitu bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, dan pengembangan usaha mikro dan kecil (Sumarto, 2014). Pada masa pemerintahan Jokowi saat ini berubah menjadi kebijakan perlindungan sosial komprehensif sebagaimana dijelaskan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

Pada RPJMN 2015-2019 (disebutkan bahwa Penyelenggaraan Perlindungan Sosial: Tersedianya asistensi sosial berbasis keluarga dan siklus hidup yang komprehensif dalam mewujudkan kemandirian yang menyejahterakan. Meskipun sudah tercantum dalam buku II RPJMN 2015-2019, konsep perlindungan sosial komprehensif belum terlalu dikenal bahkan program-program perlindungan sosial di Indonesia belum mengarah pada perlindungan sosial komprehensif.

Oleh karena itu sangat menarik untuk mengkaji konsep dan kebijakan perlindungan sosial komprehensif di Indonesia. Tujuan dari kajian ini adalah mendeskripsikan konsep dan kebijakan perlindungan sosial komprehensif di Indonesia. Adanya kajian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi tentang konsep dan kebijakan program perlindungan sosial komprehensif di Indonesia khususnya bagi Kementerian Sosial RI. Kajian ini menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh berupa data

sekunder diperoleh dari studi pustaka dan dokumentasi.

PEMBAHASAN

Konsep Perlindungan Sosial Komprehensif

Menurut *International Labour Organization (ILO)* perlindungan sosial merupakan bagian dari kebijakan sosial yang dirancang untuk menjamin kondisi keamanan pendapatan serta akses dalam layanan sosial bagi semua orang, dengan memberikan perhatian khusus kepada kelompok-kelompok yang memiliki kerentanan, serta melindungi dan memberdayakan masyarakat dalam semua siklus kehidupan. (*International Labour Organization*, 2012)

Cakupan jaminan di dalam pendekatan ini diantaranya: 1) Keamanan pendapatan pokok, dalam bentuk transfer sosial (secara tunai atau sejenisnya), seperti dana pensiun bagi kalangan usia lanjut dan penyandang disabilitas, tunjangan bantuan penghasilan dan jaminan pekerjaan serta layanan bagi pengangguran dan orang miskin. 2) Akses universal bagi pelayanan sosial yang penting dan terjangkau pada bidang kesehatan, air dan sanitasi, pendidikan, keamanan pangan, perumahan, dan hal lain yang ditetapkan sesuai dengan program prioritas nasional (*International Labour Organization*, 2015).

Asian Development Bank (ADB) menjelaskan bahwa perlindungan sosial pada dasarnya merupakan sekumpulan kebijakan dan program yang dirancang untuk menurunkan kemiskinan dan kerentanan melalui upaya peningkatan dan perbaikan kapasitas penduduk dalam melindungi diri mereka dari bencana dan kehilangan pendapatan. Perlindungan sosial merupakan sarana penting untuk meringankan dampak kemiskinan dan kemelaratan yang dihadapi oleh kelompok miskin. *ADB* membagi perlindungan sosial kedalam lima elemen, yaitu:

1) Pasar tenaga kerja; 2) Asuransi sosial; 3) Bantuan sosial; 4) Skema mikro dan *area-based* untuk perlindungan bagi komunitas setempat; dan 5) perlindungan anak (Bappenas, 2014). Sementara itu, menurut Bank Dunia, konsep yang digunakan oleh *ADB* dalam membagi perlindungan sosial tersebut masih tradisional. Bank Dunia mendefinisikan perlindungan sosial sebagai: 1) Jejaring pengaman dan spring board; 2) Investasi pada sumber daya manusia; 3) Upaya menanggulangi pemisahan sosial; 4) Berfokus pada penyebab, bukan pada gejala; dan 5) Mempertimbangkan keadaan yang sebenarnya.

Menanggapi konsep *ADB* dan Bank Dunia, menyejajarkan perlindungan sosial dengan jejaring pengaman bisa berarti menyempitkan makna perlindungan sosial itu sendiri. Interpretasi yang sedikit berbeda diberikan oleh Hans Gsager (Bappenas, 2014) yang berpendapat bahwa sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk mendukung mengatasi situasi darurat ataupun kemungkinan terjadinya keadaan darurat. Jenis-jenis perlindungan sosial berdasarkan pelaksana pelayanan, yaitu pemerintah, pemerintah bersama-sama dengan lembaga non pemerintah, lembaga non-pemerintah, dan kelompok masyarakat.

Menurut Barrientos dan Shepherd (2003), perlindungan sosial secara tradisional dikenal sebagai konsep yang lebih luas dari jaminan sosial, lebih luas dari asuransi sosial, dan lebih luas dari jejaring pengaman sosial. Saat ini perlindungan sosial didefinisikan sebagai kumpulan upaya publik yang dilakukan dalam menghadapi dan menanggulangi kerentanan, risiko dan kemiskinan yang sudah melebihi batas (Suharto, 2007).

Bank Dunia menggarisbawahi pengertian jaminan sosial sebagai proteksi sosial, adapun komponen-komponen proteksi sosial

yang merupakan satu kesatuan dari sistem jaminan sosial, yaitu: 1) *Labor market* dan *employment* adalah pusat layanan informasi kerja yang ditujukan untuk para pencari kerja dan kegiatan penempatan kerja bagi pekerja yang terkena PHK; 2) *Social insurance* adalah jaminan sosial bagi masyarakat yang bekerja untuk perlindungan terhadap risiko hubungan industrial termasuk persiapan menghadapi hari tua; 3) *Social assistance* adalah jaminan sosial bagi penduduk miskin untuk pengentasan kemiskinan yang dikaitkan dengan program pemberdayaan penduduk rentan miskin dalam bentuk pelatihan dan pengembangan usaha mikro; 4) *Family allowance or child protection* adalah program pemberian santunan tunai yang diberikan kepada anak-anak dibawah usia dewasa untuk perlindungan keluarga guna membentuk keluarga sehat dan kuat sebagai fondasi untuk proteksi sosial di masa datang; 5) *Safe guard policy* adalah program kompensasi finansial yang diberikan kepada anggota masyarakat yang merasa dirugikan haknya dan atau hilang sama sekali haknya sebagai akibat adanya kebijakan publik seperti penggusuran, privatisasi pendidikan atau pembubaran pendidikan (Situmorang, 2013).

Bantuan sosial merupakan penyaluran sumber daya kepada kelompok yang mengalami kesulitan sumber daya sedangkan asuransi sosial adalah bentuk jaminan sosial dengan pendanaan yang menggunakan prinsip-prinsip asuransi. Gagasan perlindungan sosial ini pada dasarnya difokuskan dalam prinsip fundamental keadilan sosial, serta hak-hak universal spesifik dimana setiap orang harus mendapatkan jaminan sosial dan standar kehidupan yang memadai agar dapat memperoleh layanan kesehatan serta kesejahteraan bagi diri mereka maupun keluarga mereka.

Perlindungan sosial erat kaitannya dengan mendapatkan pekerjaan layak untuk

penghidupan dan untuk memerangi kemiskinan, keterbelakangan, dan ketidaksetaraan. Perlindungan sosial ini tidak dapat bekerja sendiri untuk mengurangi kemiskinan secara efektif strateginya harus dilengkapi dengan strategi lain, misalnya dengan memperkuat institusi perburuhan dan institusi sosial serta mempromosikan lingkungan mikro ekonomi yang pro-pekerjaan.

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa ketersediaan perlindungan sosial dasar bagi kelompok miskin dapat dilakukan oleh setiap negara, bahkan oleh negara dengan tingkat ekonomi yang cukup rendah sekalipun. Selain itu, keberadaan perlindungan sosial dasar ini selalu memberikan dampak positif yang signifikan secara ekonomi terhadap tujuan pembangunan nasional negara yang bersangkutan secara keseluruhan (Suharto, 2008).

Dengan demikian perlindungan sosial komprehensif di Indonesia secara konseptual memang belum secara tegas didefinisikan, oleh karena itu dari berbagai pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa perlindungan sosial komprehensif merupakan kumpulan upaya publik dalam menghadapi risiko dan menanggulangi kemiskinan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga non pemerintah, dan kelompok masyarakat. Perlindungan sosial komprehensif dapat berupa bantuan sosial, asuransi sosial maupun skema perlindungan sosial berbasis komunitas dan skema perlindungan sosial tidak dapat bekerja sendiri akan tetapi harus bersinergi dengan skema lain seperti pemberdayaan dan penciptaan lapangan kerja. Sehingga perlindungan sosial di Indonesia sebagaimana tertuang pada landasan filosofis yang dituangkan dalam tujuan bernegara bagi bangsa Indonesia. Secara konstitusional hal ini tertuang secara eksplisit dalam UUD RI Tahun 1945, khususnya dalam alinea ke-4 pembukaan, berupa "... melindungi

segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia...” dapat terwujud.

Kebijakan Perlindungan Sosial

Skema perlindungan sosial di Indonesia pertama kali dikenalkan tahun 1977 dengan diluncurkannya Asuransi Sosial Tenaga Kerja (Astek) (John, 2002). Hingga saat ini skema perlindungan sosial yang ada masih bervariasi dan memiliki landasan hukum masing-masing. Upaya Pemerintah dalam menyusun sistem jaminan perlindungan sosial terpadu diawali dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Peraturan dan perundang-undangan sebagai dasar penyelenggaraan perlindungan sosial semakin lengkap dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang mendorong Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan kebijakan perlindungan Sosial yang lebih integratif bagi seluruh warga Indonesia. Untuk BPJS Kesehatan, Pemerintah merealisasikannya mulai 1 Januari 2014, sedangkan untuk BPJS Ketenagakerjaan terealisasi mulai 1 Juli 2015. Sistem jaminan sosial yang menyeluruh dan terintegrasi diharapkan terwujud pada tahun 2029. Setelah PT ASABRI (Persero) menyelesaikan pengalihan program Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan program pembayaran pensiun ke BPJS Ketenagakerjaan dan PT TASPEN (Persero) menyelesaikan pengalihan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun dari PT TASPEN (Persero) ke BPJS Ketenagakerjaan.

BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian. Ada berbagai perbedaan antara jaminan kesehatan,

jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian khususnya dari kepesertaan, besaran iuran dan manfaat jaminan sedangkan dari skala dan prinsip hampir sama yaitu skala nasional dengan prinsip asuransi sosial. Pada kepesertaan hanya jaminan kesehatan yang mendapat bantuan iuran pemerintah sedangkan jaminan lainnya peserta harus membayar baik yang dibayar oleh pemberi kerja, bersama pemberi kerja, dan pekerja maupun bayar iuran secara mandiri (Habibullah, 2015).

Buku II RPJMN 2015-2019 merupakan dokumen resmi yang mencantumkan perlindungan sosial komprehensif, pada RPJMN 2015-2019 disebutkan bahwa arah Kebijakan perlindungan yang komprehensif, meliputi:

1. Penataan asistensi sosial reguler dan temporer berbasis keluarga dan siklus hidup, melalui Program Keluarga Produktif dan Sejahtera:
 - a. Integrasi berbagai asistensi sosial berbasis keluarga dalam bentuk bantuan tunai bersyarat dan/atau sementara, bantuan pangan bernutrisi, dan pendampingan pengasuhan. Untuk bantuan uang tunai, dikembangkan penyaluran dengan skema uang elektronik.
 - b. Pelayanan dan rehabilitasi sosial berbasis komunitas untuk PMKS yang berada di luar sistem keluarga melalui peningkatan kapasitas pendampingan sosial dan ekonomi, serta menjadikan pelayanan di dalam lembaga/panti sebagai alternatif terakhir.
 - c. Integrasi program pemberdayaan bagi penduduk miskin dan rentan, melalui peningkatan kemampuan keluarga dan inklusi keuangan, serta peningkatan akses layanan keuangan.

- d. Transformasi subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah secara bertahap menjadi bantuan pangan bernutrisi (tidak hanya beras, namun juga bahan makanan lainnya seperti telur, kacang-kacangan, dan susu). Perbaikan proses bisnis mencakup pengadaan, penyimpanan, pendistribusian, dan pengembalian melalui mekanisme penyaluran bantuan menggunakan Kartu Simpanan Keluarga Sejahtera (KSKS), terutama di daerah yang memiliki jaringan ritel memadai.
- e. Melaksanakan asistensi sosial temporer, baik yang berskala individu maupun kelompok
- f. Penataan asistensi sosial temporer di tingkat pusat maupun daerah melalui peningkatan koordinasi dan pembagian wewenang, penyediaan layanan yang terintegrasi lintas K/L dalam penanganan kasus dan peningkatan akses dan cakupan.

Kebijakan perlindungan sosial di Indonesia sudah mengarah pada perlindungan sosial komprehensif sebagai mana tercantum pada RPJMN 2015-2019 yang akan menata asistensi sosial reguler dan temporer berbasis keluarga dan siklus hidup. Hal ini mempunyai makna bahwa asistensi sosial dikategorikan menjadi 2 jenis asistensi sosial yaitu asistensi sosial reguler, yaitu asistensi yang diberikan kepada penerima manfaat dilaksanakan secara terus menerus dan dalam jangka waktu tertentu dengan asistensi reguler sehingga diharapkan penerima manfaat keluar dari kemiskinan. Sedangkan asistensi temporer diberikan kepada penerima manfaat ketika penerima manfaat mengalami guncangan dan kerentanan sosial.

Berbasis keluarga dan siklus hidup mempunyai makna bahwa program-program perlindungan sosial komprehensif tersebut diberikan kepada keluarga sebagai

basis utama pelaksanaan perlindungan sosial komprehensif. Komprehensifitas program perlindungan sosial dapat dilihat dari pada setiap siklus kehidupan manusia ada program-program perlindungan sosial.

2. Perluasan cakupan SJSN bagi penduduk rentan dan pekerja informal:
 - a. Meningkatkan frekuensi dan cakupan sosialisasi terkait pentingnya dan manfaat jaminan sosial kesehatan bagi seluruh penduduk dan ketenagakerjaan bagi pekerja informal.
 - b. Mengembangkan skema perluasan kepesertaan bagi penduduk rentan dan pekerja informal melalui berbagai pendekatan, termasuk metode pendaftaran, pembayaran iuran, dan klaim manfaat yang mudah.

Berbagai skema perlindungan sosial bagi pekerja sektor formal sudah relatif banyak dan beragam namun tidak untuk pekerja sektor informal dimana akses perlindungan sosial masih sangat terbatas bahkan hampir dikatakan tidak ada. Data Prakarsa *Policy Review* menyebutkan bahwa hanya 0.02 persen dari 67,5 juta jiwa pekerja sektor informal yang terlindungi asuransi. Besarnya biaya premi yang harus mereka bayarkan serta rendahnya dan ketidakpastian pendapatan yang mereka hasilkan menjadi kendala utama dapat memanfaatkan akses perlindungan sosial formal (Habibullah, 2015).

3. Peningkatan pemenuhan hak dasar dan inklusivitas penyandang disabilitas, lansia, serta kelompok masyarakat marjinal pada setiap aspek penghidupan:
 - a. Meningkatkan advokasi regulasi dan kebijakan di tingkat pusat dan daerah untuk pemenuhan hak dasar penduduk penyandang disabilitas, lanjut usia, masyarakat adat, dan kelompok masyarakat marjinal lain.

- b. Meningkatkan penyuluhan sosial untuk pendidikan dan kesadaran masyarakat mengenai lingkungan inklusif bagi penyandang disabilitas, lanjut usia, dan kelompok marjinal lainnya.
4. Penguatan peran kelembagaan sosial:
- a. Mengembangkan sistem rujukan dan layanan terpadu, pada tingkat kabupaten/kota hingga desa/kelurahan
 - b. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelaksana asistensi sosial, melalui: 1) penguatan fungsi pendampingan dan penjangkauan oleh SDM kesejahteraan sosial; 2) peningkatan jejaring kerja melalui media, dunia usaha, dan masyarakat; 3) pengembangan skema pendidikan dan pelatihan bagi SDM kesejahteraan sosial serta pengembangan kapasitas pengelolaan data.

Jika merujuk pada pada sistem perlindungan sosial konvensional yaitu sistem perlindungan sosial terdiri dari skema bantuan sosial, jaminan sosial dan asuransi komersial maka arah kebijakan perlindungan sosial komprehensif sudah mengarah pada perlindungan sosial komprehensif dengan sasaran utama penduduk miskin dan rentan. Skema bantuan sosial dipenuhi pada penataan asistensi sosial reguler dan temporer berbasis keluarga dan siklus hidup, melalui Program Keluarga Produktif dan Sejahtera. Skema jaminan sosial diarahkan pada perluasan cakupan SJSN bagi penduduk rentan dan pekerja informal bahkan pada skema perlindungan sosial komprehensif pada RPJMN 2015-2019 sudah mengakomodir bahwa perlindungan sosial yang diberikan oleh negara merupakan pemenuhan hak sebagaimana pada arah Peningkatan pemenuhan hak dasar dan inklusivitas penyandang disabilitas, lansia, serta kelompok masyarakat marjinal pada setiap aspek penghidupan. Serta ada upaya penguatan peran kelembagaan sosial

pelaksana perlindungan sosial. Meskipun pada penguatan kelembagaan sosial lebih cenderung merupakan intervensi-intervensi yang dikembangkan oleh pemerintah bukan untuk penguatan kelembagaan-kelembagaan sosial yang ada dimasyarakat.

Perlindungan Sosial Komprehensif

Pada Renstra Kemensos 2015-2019, penyelenggaraan perlindungan dan jaminan sosial dimaksudkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/ atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi. Pemenuhan kebutuhan tersebut sesuai dengan kebutuhan dasar minimal serta menjamin fakir miskin, anak yatim piatu telantar, lanjut usia terlantar, penyandang disabilitas fisik, mental intelektual, atau sensorik, atau yang mengalami disabilitas ganda, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial ekonomi agar kebutuhan dasar dan hak dasarnya terpenuhi. Melalui perlindungan dan jaminan sosial diharapkan risiko-risiko kehidupan yang dihadapi kelompok masyarakat tersebut dapat diminimalisir sehingga tidak semakin miskin. Mengurangi potensi kesenjangan antar kelompok, maka perlu dilakukan upaya perluasan akses terhadap pemanfaatan pelayanan dasar. Sedangkan upaya yang bisa dilakukan untuk mengurai kompleksitas permasalahan kemiskinan adalah dengan pembekalan keterampilan wirausaha maupun keterampilan teknis kepada penduduk miskin dan rentan, sehingga dapat meningkatkan daya saing mereka melalui kegiatan ekonomi produktif.

Perlindungan sosial yang komprehensif menurut Renstra Kemensos 2015-2019, mencakup:

1. Terpenuhinya hak dasar seluruh rakyat,

termasuk penyandang disabilitas, lanjut usia dan kelompok marjinal lainnya

2. Terbukanya peluang masyarakat miskin untuk berinvestasi pada peningkatan kapasitas keluarga, pengelolaan risiko sepanjang siklus hidup dan terlibat dalam pertumbuhan ekonomi.

Strategi yang digunakan dalam agenda ini yang terkait dengan kesejahteraan sosial mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Meningkatkan perlindungan, produktivitas, dan pemenuhan hak dasar bagi penduduk miskin dan rentan, melalui (i) penataan asistensi sosial terpadu berbasis keluarga dan siklus hidup yang mencakup antar lain bantuan tunai bersyarat dan/atau sementara, pangan bernutrisi, peningkatan kapasitas pengasuhan dan usaha keluarga, pengembangan penyaluran bantuan melalui keuangan digital, serta pemberdayaan dan rehabilitasi sosial.
2. Peningkatan inklusivitas bagi penyandang disabilitas dan lanjut usia pada setiap aspek penghidupan.
3. Penguatan kelembagaan dan koordinasi melalui peningkatan kualitas dan ketersediaan tenaga kesejahteraan sosial, standarisasi lembaga kesejahteraan sosial, serta pengembangan sistem layanan dan rujukan terpadu.
4. Memperluas dan meningkatkan pelayanan dasar untuk penduduk miskin dan rentan, melalui; peningkatan ketersediaan infrastruktur dan sarana pelayanan dasar, meningkatkan penjangkauan pelayanan dasar, dan penyempurnaan pengukuran kemiskinan yang menyangkut kriteria, standarisasi, dan sistem pengelolaan data terpadu.
5. Meningkatkan penghidupan penduduk miskin dan rentan melalui; pemberdayaan ekonomi berbasis pengembangan ekonomi lokal, dan pendampingan dalam rangka meningkatkan kapasitas dan keterampilan.

6. Advokasi kepada penduduk miskin dan rentan tentang peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan anak yang akhirnya dapat mengontrol pertumbuhan penduduk terutama penduduk miskin dan rentan.

7. Pengembangan kawasan perbatasan, pulau-pulau terluar dan pesisir, daerah tertinggal, dan pembangunan desa dan kawasan perdesaan.

Namun jika dicermati ternyata pada Renstra Kemensos 2015-2019 belum mengakomodir strategi terkait integrasi program pemberdayaan bagi penduduk miskin dan rentan, melalui peningkatan kemampuan keluarga dan inklusi keuangan, serta peningkatan akses layanan keuangan untuk pengembangan ekonomi. Padahal pada pelaksanaannya Kemensos melaksanakan program peningkatan kemampuan keluarga melalui *Family Development Sesion (FDS)* pada Program Keluarga Harapan. Sedangkan untuk inklusi keuangan dan pengembangan ekonomi melalui e-warong Kube PKH.

Renstra Kemensos 2015-2019 juga belum mengakomodir perbaikan proses bisnis transformasi subsidi beras menjadi bantuan pangan bernutrisi. Tidak hanya beras namun juga bahan makanan lainnya, seperti: telur, kacang-kacangan, dan susu. Mencakup pengadaan, penyimpanan, pendistribusian, dan pengembalian melalui mekanisme penyaluran bantuan menggunakan Kartu Simpanan Keluarga Sejahtera (KSKS). Terutama di daerah yang memiliki jaringan ritel memadai.

Renstra Kemensos 2015-2019 menuangkan standarisasi pelaksanaan asistensi sosial temporer, tapi tidak menuangkan penataannya seperti yang ada di RPJMN yang meliputi: 1) Peningkatan koordinasi dan pembagian wewenang dalam antar kementerian/lembaga dalam pelaksanaan asistensi sosial temporer

2) Penyediaan layanan yang terintegrasi lintas K/L dalam penanganan kasus 3) Peningkatan akses dan cakupan pelayanan untuk individu maupun kelompok penduduk yang mengalami permasalahan.

Renstra Kemensos menuangkan pengembangan cakupan SJSN bagi tenaga kerja Indonesia bermasalah dan pekerja migran bermasalah, padahal Kementerian Sosial mempunyai program yang sangat strategis untuk peningkatan perluasan SJSN bagi pekerja sektor informal dan rentan melalui program Asuransi Kesejahteraan Sosial (Askesos). Namun sayang, Askesos tidak masuk pada Renstra Kemensos.

Renstra Kemensos belum memuat cara meningkatkan kualitas dan kuantitas pelaksana asistensi sosial, yaitu melalui: 1) Penguatan fungsi pendampingan dan penjangkauan oleh SDM kesejahteraan sosial; 2) Peningkatan oleh jejaring kerja melalui media, dunia usaha, dan masyarakat; 3) Pengembangan skema pendidikan dan pelatihan bagi SDM kesejahteraan sosial serta pengembangan kapasitas pengelolaan data.

Dengan demikian arah kebijakan perlindungan sosial komprehensif pada Renstra Kemensos 2015-2019 sudah searah dengan kebijakan perlindungan sosial komprehensif di RPJMN 2015-2019 meskipun ada beberapa hal yang diatur pada RPJMN tidak diatur pada Renstra Kemensos 2015-2019. Idealnya Renstra Kemensos 2015-2019 lebih detail menjelaskan perlindungan sosial komprehensif dibanding dengan RPJMN 2015-2019 karena Kemensos merupakan Kementerian teknis yang melaksanakan program perlindungan sosial.

Sementara itu pada peraturan kebijakan, sampai saat ini belum ada peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur perlindungan

sosial komprehensif sehingga pada tataran kebijakan daerah, Renstra pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota belum sepenuhnya lebih menjelaskan perlindungan sosial komprehensif karena terkait dengan perubahan nomenklatur perangkat daerah sehingga Renstra harus direvisi.

Regulasi yang mendukung perlindungan sosial komprehensif bagi penerima PKH baru sebatas RPJMN dan arahan-arahan Presiden, belum ada regulasi khusus. Tidak ada regulasi khusus yang mewajibkan terkait pembiayaan program perlindungan sosial komprehensif, hanya tersirat di RPJMD. RPJMD dan Renstra SKPD secara tidak langsung sudah mendukung perlindungan sosial komprehensif bagi penerima PKH, tapi tidak menyebutkan secara langsung.

Desain Program Perlindungan Sosial Komprehensif

Program perlindungan sosial komprehensif di Indonesia didesain untuk seluruh warga negara dan khusus untuk kelompok masyarakat 40 persen status sosial ekonomi terendah. Berbagai intervensi dilakukan pemerintah melalui berbagai program perlindungan sosial, baik program bantuan sosial maupun jaminan sosial.

Program bantuan/asistensi sosial diberikan kepada keluarga sangat miskin atau 11 persen penduduk dengan status sosial ekonomi terendah. Program asistensi sosial reguler diberikan kepada penerima manfaat PKH. Pada PKH dikenal dengan komplementaritas PKH yaitu semua penerima manfaat PKH didesain untuk mendapatkan semua program penanggulangan kemiskinan dan program perlindungan sosial. 11 persen penduduk miskin tersebut berjumlah 6 juta keluarga penerima manfaat atau 28,01 juta jiwa.

Penduduk miskin 25 persen dengan status sosial ekonomi terendah mendapatkan program

KPS/KKS/KIP/Rastra yang mencakup 15,5 juta rumah tangga atau 65,6 juta jiwa. Sedangkan penduduk hampir miskin/rentan yang berjumlah 24,7 juta rumah tangga atau 92,4 juta jiwa mendapatkan Kartu Indonesia Sehat.

Program-program perlindungan sosial dan jaminan sosial yang dijalankan oleh pemerintah didesain untuk dapat saling melengkapi sehingga menimbulkan daya ungkit yang besar dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin. Dengan digunakannya sumber data penerima yang sama, komplementaritas antar program penanggulangan kemiskinan menjadi mungkin dilakukan.

PKH sebagai program perlindungan sosial yang berfokus pada perbaikan kualitas hidup dasar masyarakat miskin akan menjadi dasar penargetan program-program jaminan dan perlindungan sosial lainnya. Program-program tersebut antara lain:

1. Jaminan Kesehatan Nasional, seluruh peserta PKH pada saat yang bersamaan juga adalah Penerima Bantuan Iuran (PBI) dari program Jaminan Kesehatan Nasional.
2. Beras untuk Kesejahteraan (Rastra), penerima PKH juga berhak menjadi penerima bantuan beras bersubsidi yang dikeluarkan pemerintah
3. Program Indonesia Pintar, peserta PKH usia 6-21 tahun juga menjadi penerima manfaat dari Kartu Indonesia Pintar
4. Kelompok Usaha Bersama merupakan kelompok warga yang dibentuk dengan tujuan melaksanakan kegiatan ekonomi bersama. Peserta PKH juga menjadi penerima bantuan KUBE dengan tujuan meningkatkan penghasilannya.

5. Rumah Tinggal Layak Huni adalah program bantuan yang ditujukan untuk memperbaiki masyarakat miskin yang tinggal di rumah tidak layak huni. Peserta PKH dengan rumah yang tidak layak huni juga menjadi sasaran penerima program Rutilahu.
6. Asistensi Lanjut Usia Telantar adalah penyaluran bantuan tunai bagi keluarga miskin yang memiliki anggota keluarga lansia berusia 70 tahun ke atas. Keluarga peserta PKH dengan lansia berusia 70 tahun ke atas dapat menerima bantuan tunai dengan memastikan lansia memperoleh pelayanan kesehatan di fasilitas kesehatan.
7. Asistensi sosial penyandang disabilitas berat. Memastikan bahwa keluarga peserta PKH yang memiliki anggota keluarga dengan disabilitas berat memperoleh bantuan dengan memastikan dalam memperoleh layanan kesehatan yang memadai dan memperoleh akses pendidikan inkusif yang sesuai dengan kondisinya.

Pengalaman lain yang dihadapi Indonesia termasuk PKH dalam rangka mencapai tujuannya adalah lemahnya sinergi antar program. Berbagai program baik dalam bentuk subsidi, bantuan sosial tanpa syarat, bantuan sosial bersyarat, maupun bantuan-bantuan sosial pemberdayaan tidak bersinergi dan berjalan sendiri-sendiri. Peserta PKH yang merupakan penduduk miskin terbawah ternyata tidak semuanya mendapatkan program nasional seperti Rastra, KIS dan lain-lain. Sinergi ini belum terjadi dengan optimal karena berbagai kendala seperti data yang tidak akurat dan lemahnya komitmen untuk mensinergikan. Karenanya, komplementaritas lintas program menjadi pilihan dan prioritas ke depan.

Tabel 1. Jenis Bantuan

Nama	Jenis Transfer	Sasaran	Jumlah Penerima	Jumlah Bantuan	Lembaga Pelaksana Utama
Beras bersubsidi/ Rasta	Beras bersubsidi	25% terbawah, Penerima KPS/ KKS	15,5 juta RT (2013-2015)	15 kg be per bulan	Tikor Raskin (Ketua Pelaksana: Kemenko PMK)
Program Indonesia Pintar/ BSM /Bantuan Pendidikan	Tunai	Siswa/anak dari 25% terbawah dan PMKS	20,3 juta siswa	Rp450.000 (SD/MI) Rp750.000(SMP/ MTs) Rp1 jt (SMA/ SMK/A) /tahun	Kemendikbud/ Kemenag
Program Indonesia Sehat/ PBI JKN	Bantuan Iuran	Keluarga miskin dan hampir miskin/rentan	24,7 juta rumah tangga atau 92,4 juta jiwa	Rp.23.000/bulan	Kemenkes dan Kemensos
PKH/Bantuan Tunai Bersyarat	Tunai dan bersyarat	Keluarga sangat miskin dan miskin	3,5 juta keluarga (s/d 2015)	Sejak 2015 maksimum manfaat Rp3.250.000 per tahun	Kemensos dan Kementerian terkait
BLSM/SKS- Simpanan Keluarga Sejahtera/ Bantuan Tunai	Tunai	25% terbawah	15,5 juta RT (2013) 16,6 juta keluarga (2015)	Rp150.000/bulan untuk 4 bulan (2013) Rp200.000/ bulan untuk 3 bulan	Kemensos
LANSIA (ASLUT 2012)	Tunai	Miskin	26.500 orang (2014)	Rp 300.000 Per bulan	Kemensos
Orang dengan Kecacatan Berat (ASPACA 2012)	Tunai	Miskin	22.000 orang (2013)	Rp 300.000 Per bulan	Kemensos
ANAK TERLANTAR (PKSA)	Tunai dan Rumah Singgah	Miskin	138.000 anak (2013)	Rp 1,5 juta per tahun	Kemensos
PEKERJA ANAK (PPA- PKH)	Tunai dan Rumah Singgah	Miskin	11.000 anak (2013)	Rp 1,5 juta per tahun	Kemensos

Sumber: Diolah dari laporan Tahun 2015.

PKH yang memiliki data paling akurat dan pendampingan berkelanjutan akan menjadi pionir untuk mensinergikan program-program perlindungan dan pemberdayaan sosial. Seluruh peserta PKH dipastikan mendapatkan program perlindungan dan pemberdayaan sosial lainnya seperti Rastra, KIP, KIS, Rumah Tinggal Layak Huni, KUBE dan lainnya. Komplementaritas PKH dengan berbagai program lain diharapkan dapat mempercepat peningkatan taraf kesejahteraan KM dan dengan demikian berkontribusi menurunkan kemiskinan nasional.

Pada tataran desain seluruh penerima manfaat PKH mendapatkan program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial, namun pada tataran implementasi ternyata komplementaritas antar program dalam menyasar kelompok yang berhak masih rendah. Dalam hal ini masalahnya adalah kelompok sasaran yang seharusnya menerima beberapa program perlindungan sosial sekaligus, ternyata hanya menerima kurang dari yang seharusnya. Misalnya dijumpai rumah tangga penerima PKH yang tidak termasuk dalam penerima program Raskin dan Jamkesmas, sementara rumah tangga penerima

PKH merupakan rumah tangga termiskin dan seharusnya juga menjadi penerima manfaat program perlindungan sosial lain.

Berdasarkan pengalaman lapangan masih banyak Keluarga Penerima PKH yang belum mendapatkan PIP (KIP) karena masalah penargetan dan penggunaan *data base*. PIP sudah menggunakan PBDT 2015. Sementara PKH masih ada yang menggunakan BDT PPLS 2011 bisa jadi peserta PKH dianggap tidak termasuk 40 persen paling pendapatan paling bawah, bisa juga kesalahan pada PBDT 2015. Sementara itu hanya sedikit saja peserta PPA-PKH yang berasal dari keluarga penerima PKH karena Kemenaker kesulitan mendapatkan data PBDT dari Kemensos.

Permasalahan perlindungan sosial komprehensif bagi penerima PKH terutama adalah basis data yang dipakai sebagai target sasaran sumbernya belum sama atau masih menggunakan sumber data yang lain. Strategi khusus yang dibangun di daerah dalam rangka perlindungan sosial komprehensif baru pada taraf pembenahan data kemiskinan yaitu dengan data satu pintu yang sedang dalam proses pelaksanaan.

PENUTUP

Perlindungan sosial komprehensif di Indonesia secara konseptual memang belum secara tegas belum ada yang mendefinisikan, oleh karena itu dari berbagai pendapat dapat disimpulkan bahwa perlindungan sosial komprehensif merupakan kumpulan upaya publik dalam menghadapi risiko dan menanggulangi kemiskinan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga non pemerintah, dan kelompok masyarakat. Perlindungan sosial komprehensif dapat berupa bantuan sosial, asuransi sosial maupun skema perlindungan sosial berbasis komunitas dan skema perlindungan sosial tidak dapat bekerja

sendiri akan tetapi harus bersinergi dengan skema lain seperti pemberdayaan dan penciptaan lapangan kerja. Sehingga perlindungan sosial di Indonesia sebagaimana tertuang pada landasan filosofis yang dituangkan dalam tujuan bernegara bagi bangsa Indonesia. Secara konstitusional hal ini tertuang secara eksplisit dalam UUD RI Tahun 1945, khususnya dalam alinea ke-4 pembukaan, berupa "... melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia..." dapat terwujud. Oleh karena itu masih sangat dibutuhkan kajian tentang perlindungan sosial komprehensif di Indonesia

Perlindungan sosial komprehensif di Indonesia pada level kebijakan sudah mengarah pada perlindungan sosial komprehensif dengan menata asistensi sosial berbasis keluarga dan siklus hidup, perluasan cakupan sistem jaminan sosial nasional, pemenuhan hak dasar penyandang disabilitas, lansia dan kelompok masyarakat marginal dan penguatan kelembagaan sosial. Namun pada tataran implementasi, sinergitas dan komplementaritas program perlindungan sosial masih rendah. Perlindungan sosial komprehensif tidak hanya mencakup program perlindungan dan pemenuhan kebutuhan dasar, tapi juga program-program pemberdayaan yang berkelanjutan. Oleh karena itu diperlukan langkah-langkah untuk mewujudkan program perlindungan sosial komprehensif khususnya untuk sinergitas berbagai program-program perlindungan sosial di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik. (2017). *Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi 2013 - 2016*. Retrieved January 5, 2017, <https://bps.go.id/Subjek/view/id/23#subjekViewTab3|accordion-daftar-subjek1>.

..... (2017). *Jumlah Penduduk Miskin*

- Menurut Provinsi 2013-2016. <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1119>
- (2017). *Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Menurut Provinsi*, September 2012 <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1489>
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2013). *Background Study Persiapan Penyusunan RPJMN 2015-2019 Bidang Perlindungan dan Kesejahteraan Sosial*. Jakarta.
- (2014). *Perlindungan Sosial di Indonesia: Tantangan dan Arah ke Depan*. Jakarta.
- Barrientos, A., & Hulme, D. (Eds.). (2016). *Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics*. Springer.
- Habibullah. (2014). "Peluang Asuransi Kesejahteraan Sosial pada Transformasi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan". *Informasi*: 19 (2), 150.
- (2015). "Studi kebijakan: Reformulasi Asuransi Kesejahteraan Sosial". *Sosio Konsepsia*, 53-72. Retrieved January 5, 2017, from <http://ejournal.kemosos.go.id/index.php/SosioKonsepsia/article/view/115/81>.
- International Labour Organization. (2012). *Penilaian Landasan Perlindungan Sosial Berdasarkan Dialog*. Jakarta: ILO.
- (2015). *Social Protection Assessment-based National Dialogue: A Global Guide. Joint United Nations response to implement social*. Geneva.
- John, M. (2002). "Social Protection in Southeast and East Asia-Towards a Comprehensive Picture". *Social Protection In Southeast And East Asia*, 7-14.
- Kementerian Sosial. (2015). *Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 27 tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Sosial RI tahun 2015-2019*.
- Muhtar, & H. (2009). *Evaluasi Program Jaminan Kesejahteraan Sosial: Asuransi Kesejahteraan Sosial di Empat Daerah Indonesia*. Jakarta: P3KS Press.
- Nainggolan, T. (2015). *Merumuskan Kembali Desain Program Raskin Sebagai Program Perlindungan Sosial*. *Sosio Informa*, 1(2). Retrieved January 5, 2017, from <http://ejournal.kemosos.go.id/index.php/Sosioinforma/article/view/140/87>.
- Saputra, W. (2013). *Kegagalan Transformasi Ketenagakerjaan, Perlindungan Sosial Mengecewakan*. Jakarta: Prakarsa.
- Situmorang, G. H. (2013). *Reformasi Jaminan Sosial di Indonesia*. Depok: Cinta Indonesia.
- Suharto, E. (2007). *Perlindungan Sosial, Jaminan Kesejahteraan Sosial dan Inisiatif Lokal*. Jakarta: Direktorat Jaminan Kesejahteraan Sosial.
- (2008). *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- (2010). *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Sumarto, M. (2014) *Perlindungan Sosial dan*

Klientelisme. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

..... (2016, Februari 24). *Menalar dan Menakar Kemiskinan*. Jakarta: Harian Kompas.

Syawie, M. (2013). Ketimpangan Pendapatan dan Penurunan Kesejahteraan Masyarakat. *Informasi*: 18(2), 95.

The World Bank. (2012). *The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy: Resilience, Equity*.

The World Bank. (2015). *Ketimpangan yang Semakin Melebar*. Jakarta: The World Bank.

Republik Indonesia (2004) Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Republik Indonesia (2009) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Republik Indonesia (2009) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Republik Indonesia (2014) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 166 tahun 2014 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.