

KONSEP WELFARE STATE DALAM AMANDEMEN UUD 1945: IMPELENTASINYA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (BEBERAPA TINJAUAN DARI PUTUSAN MKRI)

Oleh:
WASIS SUSETIO
Dosen Fakultas Hukum – UIEU
wasis.susetio@indonusa.ac.id

ABSTRAK

Rumusan UUD 1945 sebelum diamandemen merupakan kombinasi rejim sosialis dan konservatif, di mana pemahaman ini dapat dilihat lebih jelas dalam bunyi Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Paham tersebut lebih menekankan peran Negara selaku penguasa, pemilik, sekaligus pengelola, sehingga kental sekali pengertian etatis yang oleh Esping-Andersen dikelompokkan pada rejim konservatif. Perubahan UUD 1945 kita telah mengikuti berbagai fenomena-fenomena global yang terjadi, termasuk konsep ketatanegaraan yang menerapkan model *welfare state*. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia juga turut memperjelas kedudukan tiga aktor utama pembentukan kebijakan (*law makers*) tersebut melalui berbagai putusan MKRI dalam perkara pengujian UU yang dilakukan di beberapa sektor yang terkait dengan masalah pencapaian cita-cita negara (*staatsidee*) kesejahteraan (*welfare state*).

Kata Kunci: *Welfare State*, Amandemen UUD 1945, Implementasi perundang-undangan.

Pendahuluan

“Societies throughout history have devised ways to support people who cannot support themselves, particularly older people, people with disabilities, and people without family. The Code of Hammurabi, a body of laws created by King Hammurabi of Babylonia in the 18 century BC, is one of the oldest documents to discuss social support. The code defined the rights that widows and orphans should have to the estates of their relatives”. (Richard C. Longworth)

Pernyataan di atas menggambarkan betapa panjangnya sejarah konsep *welfare state* dilaksanakan di dunia, termasuk di Indonesia yang sejak pertama pembentukan Negara Republik Indonesia (NRI), para pendiri (*the founding fathers*) NRI telah mencanangkan konsep *welfare state* dalam Konstitusi Negara, UUD 1945. Hal ini dicantumkan dalam Pembukaan alinea IV UUD 1945 yang menyatakan “...dan

untuk memajukan kesejahteraan umum,..”, yang kemudian dituangkan dalam pasal-pasal di dalam UUD antara lain; Pasal 31 tentang Pendidikan, Pasal 33 dan Pasal 34 tentang Kesejahteraan Sosial.

Sejak adanya amandemen pertama UUD 1945 pada tahun 1999, dan diikuti oleh perubahan berikutnya sebanyak 3 kali, yaitu, telah menandai adanya perubahan sistem ketatanegaraan yang cukup signifikan, dalam pembentukan *welfare state* yang memberikan akses pada partisipasi masyarakat sipil dalam bidang pemerintahan, seperti sistem pemilihan umum langsung. Namun satu sisi, memberikan lebih banyak lagi peran negara untuk mewujudkan cita Negara (*staatsidé*) kesejahteraan.

Hal ini sejatinya merupakan gejala *paradoxal* dari *trend global* yang cenderung mencari titik keseimbangan diantara konsep-konsep ekonomi, seperti sosialis, kapitalis, komunis, maupun liberal, sehingga terkadang menempatkan berbagai aktor utama dalam pembentukan Negara *welfare state* yang saling tarik menarik, sebagai instrumen terpenting dalam pembentukan kebijakan. Dalam unsur-unsur negara demokrasi yang berbasis pada *civil society*, maka Negara dalam arti proses pembentukan kebijakan, terbentuk dari 3 kekua-

tan utama, yaitu: Negara, Pasar dan Publik. Ketiga kekuatan tersebut saling mempengaruhi tetapi juga saling bersinerji dalam proses tersebut (*law making process*).

Tinjauan Teori

“*The democratic process is enriched when different groups are involved to equip legislators with competing policy arguments. For example, a proposal to regulate tobacco advertising may attract expert comment from cancer relief and research charities and medical experts on the hand and groups representing smokers and tobacco companies on the other. Care must be taken, however, to ensure that well-funded groups or industries are not simply able to ‘buy’ influence among legislators. Where there is a range of such views reflected in debates the parliamentary process is considerably strengthened, beyond the capacities of the political parties. Such expertise may be available by formal evidence to legislative or other parliamentary committees, where the procedural rules permit this, or by briefing individual legislators. Public campaigns may coincide with the process in an attempt to mobilise a wider range of public opinion and attract the interest of the press, so as bring additional pressure to bear on parliamentarians*”. (Ian Leigh, 2004).

Dalam paham demokrasi sosial (*social democracy*), Negara berfungsi sebagai alat kesejahteraan (*welfare state*). Meskipun gelombang liberalisme dan kapitalisme terus berkembang dan mempengaruhi hampir seluruh kehidupan umat manusia melalui arus

globalisasi yang terus meningkat, tetapi aspirasi ke arah sosialisme baru di seluruh dunia juga berkembang sebagai penyeimbang. Oleh karena itu, konsep *welfare state* merupakan keniscayaan dinamis yang terus mengikuti situasi dan perkembangan masyarakat. Demikian pula pengaruh globalisasi yang menciptakan adanya modifikasi terhadap konsep Negara kesejahteraan. (Jimly Asshiddiqie, 2006).

Dalam Perkembangannya saat ini, konsep *welfare state* telah menciptakan 3 rejim yang oleh Esping-Anderson's dituangkan dalam bukunya yang berjudul "*The Three Worlds of Welfare Capitalism*", yaitu: Liberal, Social Democratic, dan Conservative. Dari 3 rejim *welfare state* tersebut Esping-Anderson's memetakan tiap-tiap rejim tersebut dalam tiga kelompok negara-negara penganut Welfare yaitu seperti yang diterangkan oleh Michael Baggesen Klitgard (Klitgard:2006) sebagai berikut:

"Esping-Anderson groups Anglo-Saxon welfare states together as liberal regimes (i.e. US, UK, New Zealand and Australia). Liberal welfare states are characterised by means-tested assistance, modest universal transfers or social-insurance plans, and a state that encourages the market by guaranteeing only a minimum or subsidizing private welfare schemes. Liberal welfare regimes reflect political commitments to minimize the state, individualize risks, and promote market solutions to citizen

welfare (Esping-Andersen, 1990: 26-27, 1999: 74-75). The universal welfare states in Scandinavia are translated into Social Democratic regimes (Sweden, Norway, Denmark). These welfare states are committed to universal coverage of citizens and egalitarianism (Esping-Andersen, 1999: 78). Universal welfare institutions have formed solidarity among different societal groups and founded a strong and embracing pro-welfare state coalition (Korpi, 1988; Rothstein, 1998; Pierson, 2001). The social democratic regime is furthermore distinct for expanded provision of public services as day-care, kindergarten, health, and education. Not least in respect to welfare service have Nordic countries struggled to close off the market (Esping-Andersen, 1999: 78-79). Esping-Andersen labels the welfare states in continental Europe as conservative regimes (Germany, Austria, France, Italy, the Netherlands and Spain). Conservative regimes are characteristic for their blend of status segmentation, and the role of the family and church for promoting welfare (Esping-Andersen, 1999: 81). These regimes were never obsessed with market efficiency. Instead, an etatist and corporatist legacy is reflected in the attachment of social rights to class and status rather than citizenship. Furthermore, Christian democratic parties' considerable role in the expansion of conservative welfare states (Kersbergen, 1995) is reflected in church and religious organisations expanded role for provision of especially social-service as day-care, kindergarten, health, and education (Esping-Andersen, 1990: 27)".

Dari apa yang diuraikan di atas, maka sesungguhnya perubahan UUD 1945 kita telah mengikuti berbagai fenomena-fenomena global yang terjadi, termasuk konsep ketatanegaraan yang

menerapkan model *welfare state* yang dicermati oleh Esping-Andersen. Pertanyaannya adalah, termasuk dalam rejim *welfare* apakah konsep yang diterapkan dalam konstitusi Indonesia, dan apakah terjadi pergeseran paradigma dan perubahan konsep *welfare*?

Boleh dikatakan, rumusan UUD 1945 sebelum diamandemen merupakan kombinasi rejim sosialis dan konservatif, di mana pemahaman ini dapat dilihat lebih jelas dalam bunyi Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan “bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Paham tersebut lebih menekankan peran Negara selaku penguasa, pemilik, sekaligus pengelola, sehingga kental sekali pengertian etatis yang oleh Esping-Andersen dikelompokkan pada rejim konservatif.

Di sisi lain, frasa sebesar-besar kemakmuran rakyat yang ada pada Pasal 33 UUD 1945 dalam Bab Kesejahteraan Rakyat, dan ditambah dengan Penjelasan Pasal 33 yang menyebutkan “Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang perorang”, maka rumusan tersebut mirip dengan aliran keynesian - meskipun lebih condong

bersifat sosialis, di mana sumber-sumber kemakmuran dijalankan bersama-sama antara Negara dan anggota-anggota masyarakat sebagai *public agent of welfare state*. Konsep neo-sosialisme tersebut merupakan buah pemikiran Mohammad Hatta cs yang menyusun pola perekonomian berbasis koperasi yang menyandarkan pada asas kekeluargaan dan gotong royong. Menurut beliau, dasar dari koperasi tersebut dibangun dengan dua pilar, pertama solidaritas, dan kedua adalah individual dalam arti kesadaran atas harga diri yang berupa sifat atau karakter kukuh yang berbeda dengan makna individualisme (Hatta:1945) Hal ini oleh Esping-Andersen dikualifikasi sebagai ciri rejim *social democratic*.

Pembahasan

Sejak amandemen UUD 1945 pada tahun 1999, perubahan tersebut didasarkan pada agenda reformasi yang menitikberatkan pada penegakan *Hak Asasi, rule of law* dan *demokrasi*, hal ini kemudian dituangkan dalam bentuk rumusan-rumusan norma dalam UUD 1945. Terhadap pengertian *rule of law*, maka konsep Negara hukum sebagaimana dikembangkan oleh Julius Stahl merupakan parameter bagi pelaksanaannya.

Dalam hal ini ada 4 syarat Negara Hukum:

1. Penyelenggaraan negara berdasar Konstitusi yang tertulis,
2. Pembagian Kekuasaan Negara,
3. Perlindungan Hak-hak Asasi Manusia, dan
4. Peradilan Administrasi (pemerintah).

Dengan demikian maka fungsi pemerintah akan memiliki mekanisme *check and balance* atas jalannya pemerintahan yang baik yang pada akhirnya akan mensejahterakan rakyat.

Beberapa sektor dalam kehidupan kenegaraan yang merupakan bagian dari kewajiban Negara cq pemerintah untuk memenuhi kebutuhan warganya, telah ditambah (*addendum*) dalam beberapa ketentuan dalam UUD, seperti misalnya di bidang pendidikan, bidang HAM, bidang ekonomi, dan sosial.

Bidang Pendidikan

Dalam bidang pendidikan yang diatur dalam Pasal 31, terdapat penambahan 3 ayat, dengan ketentuan wajib belajar yang harus dilaksanakan oleh warganegara. Dalam hal ini pemerintah wajib menyediakan prioritas anggaran terhadap sektor pendidikan sekurang-kurangnya 20 % dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maupun Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD). Ketentuan atas 20% memang lahir dari gagasan yang menginginkan adanya pelayanan pendidikan, antara lain pendidikan gratis di sekolah-sekolah dasar hingga menengah. Hal ini sejalan dengan misi Negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menitikberatkan fungsi Negara terhadap *core of public services*, yaitu: Pendidikan dan Kesehatan.

Namun pada kenyataannya, Negara mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajiban anggaran pendidikan 20 %, hal ini dibuktikan dengan adanya pengujian UU APBN di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) terhadap UU APBN sampai 3 kali karena Pemerintah dianggap tidak melaksanakan ketentuan konstitusi atas sector tersebut.

Pertama kali pengujian atas UU APBN adalah Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 tanggal 13 Oktober 2005. Dalam perkara *a quo*, UU dinyatakan bertentangan dengan amanah konstitusi, khususnya Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Majelis Hakim Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya mengatakan bahwa dari sudut pandang hak asasi manusia, hak untuk mendapatkan pendidikan termasuk dalam hak asasi di luar hak sipil dan politik, dan termasuk dalam hak sosial, ekonomi, dan budaya. Kewajiban negara untuk menghormati

(*to respect*) dan memenuhi (*to fulfil*) hak sosial, ekonomi, politik merupakan kewajiban atas hasil (*obligation to result*) dan bukan merupakan kewajiban untuk bertindak (*obligation to conduct*) sebagaimana pada hak sipil dan politik. Kewajiban negara dalam arti "*obligation to result*" telah dipenuhi apabila negara dengan itikad baik telah memanfaatkan sumber daya maksimal yang tersedia (*maximum available resources*) dan telah melakukan realisasi progresif (*progressive realization*).

Demikian pula dalam pengujian UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 pada tahun berikutnya . Dalam perkara Nomor 026/PUU-III/2005 tersebut, MKRI menyatakan dalam pertimbangan hukumnya bahwa karena, jumlah konkret persentase anggaran pendidikan yang disebut Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 merupakan salah satu ukuran konstitusionalitas UU APBN, maka telah terbukti dalam persidangan MKRI bahwa alokasi anggaran pendidikan dalam APBN tersebut tidak sesuai (*non-conforming*) dengan amanat Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, sehingga oleh karenanya alokasi anggaran pendidikan sebesar 9,1% (sembilan koma satu persen) dalam UU APBN tersebut,

bertentangan dengan UUD 1945 (*inkonstitusional*).

Namun dalam melaksanakan putusannya Mahkamah berpendapat bahwa apabila Mahkamah menyatakan permohonan dikabulkan, maka berdasarkan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 akan berlaku ketentuan APBN tahun yang lalu. Hal tersebut tidak mungkin diterapkan pada permohonan *a quo*, karena akan menimbulkan kekacauan (*governmental disaster*) dalam administrasi keuangan negara, yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dan bahkan akibatnya dapat akan lebih buruk apabila ternyata anggaran pendidikan pada APBN sebelumnya lebih kecil jumlahnya.

Bidang Hak Asasi Manusia

Rumusan atas hak-hak warga-negara dalam mendapatkan fasilitas dan akses pelayanan publik, dielaborasi, ditambah, dan dirinci dalam berbagai ketentuan tentang Hak Asasi Manusia, misalnya, Pasal 28 yang semula hanya mengatur tentang kebebasan berserikat dan berkumpul dalam mengeluarkan pendapat dan pikiran, telah mendapatkan penambahan dan elaborasi 26 ketentuan baru, berupa pasal dan ayat, dan kemudian diatur dalam bab tersendiri, yaitu BAB XA.

Hal ini jelas memperkuat perlindungan hak konstitusional warganegara dalam mendapatkan hak-hak kesejahteraan, seperti misalnya dalam pasal 28 C ayat (1) yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Dengan demikian, sesuai dengan pasal 28 I ayat (4) yang menyatakan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah”, telah membawa konsekuensi yuridis atas pemenuhan hak-hak asasi manusia yang dituangkan dalam pasal-pasal HAM tersebut, berupa kewajiban pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dilaksanakan baik melalui peran regulasi berupa pembentukan peraturan perundang-undangan, maupun peran aktif pemerintah melaksanakan ketentuan HAM tersebut misalnya: pelaksanaan program aksi HAM-nya (RANHAM).

Ketentuan atas hak ekonomi, sosial dan budaya, (IESCR), memang merupakan hak asasi yang memberikan ruang pada Negara cq Pemerintah untuk

membentuk dan mengembangkan berbagai sarana, prasarana serta dukungan administratif agar setiap warga masyarakat dapat terpenuhi kebutuhan hakikinya.

Dalam konstruksi bangunan *welfare state* maka perlu dilihat berbagai pendekatan yang lebih efektif untuk memberikan solusi kemasyarakatan. Pada posisi ini, Pasal 28 C ayat (1) harus dibaca sebagai *obligation to result* oleh negara terhadap hak-hak konstitusional warganya. Sehingga setiap akibat yang ditimbulkan karena tidak terpenuhinya hak-hak tersebut, atau adanya halangan bagi pemenuhan hak tersebut yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah, maka hal ini dapat digugat oleh warganegara, melalui saluran pengadilan, seperti: Pengadilan Tata Usaha Negara.

Di sisi lain, ketentuan pasal 28 I ayat (4) UUD 1945 tidak dapat diberlakukan secara interventif oleh negara dalam melaksanakan ketentuan Hak Asasi Manusia terkait dengan hak sipil dan politik (ICCPR), justru dalam hal ini negara harus bersikap netral, sebab tindakan negara yang terlalu mengatur dan mengurangi hak warganegara dalam hak ICCPR, dapat dianggap ‘merampas’ kebebasan orang yang seharusnya justru dilindungi oleh negara. Contohnya adalah hak mengeluarkan pendapat

(*freedom of expression*), harus dijamin kebebasannya, dan setiap upaya pemerintah yang berakibat terhalangnya seseorang dalam mengemukakan pendapat baik lisan maupun tulisan merupakan pengingkaran pasal 28 UUD 1945.

Dalam perkembangannya di negara-negara demokrasi, seperti Eropa, maka hak-hak sipil seperti *freedom of religion*, *freedom of expression*, dan lain lain yang terkait dengan hak ICCPR, hanya dapat dibatasi oleh ketentuan dalam rangka menjaga ketertiban, keamanan dan gangguan sistem demokrasi di negara tersebut. Adanya ketentuan pasal 28 J ayat 2 yang membatasi kebebasan seseorang dapat ditafsirkan sebagaimana pelaksanaan penegakan HAM yang diberlakukan pada umumnya *International Customary Law*. Dengan demikian, negara hanya bertindak dan mengatur jika ada pelanggaran atas nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis, sebagaimana diatur dalam pasal 28 J ayat (2) UUD 1945.

Memang pembatasan yang diatur dalam pasal 28 J ayat (2) tersebut, agak sulit mendapatkan tolok ukurnya, sebab jika ada peraturan perundang-undangan yang dibuat dalam rangka membatasi kebebasan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak

dan kebebasan orang lain tersebut, bersifat relatif. Namun, hal ini tetap dimungkinkan untuk menilainya melalui saluran pengadilan, seperti Mahkamah Konstitusi yang dalam hal ini diberikan kewenangan menguji UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, dan salah satunya jika ada UU yang membatasi hak ICCPR tersebut.

Bidang Ekonomi

Sementara di dalam ketentuan pasal 33, telah terjadi perubahan judul BAB, yang semula hanya mencantumkan judul “Kesejahteraan Sosial”, menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”. Hal ini menjadi menarik sebab perubahan itu dapat menimbulkan proses *reconceptualizing* terhadap paradigma atas pelaksanaan konsep *Welfare State* yang berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen.

Di mulai dengan perdebatan dalam Panitia Ad Hoc I BP MPR atas perumusan amandemen pasal 33 mengakibatkan adanya pertentangan dua kelompok yang memiliki *mainstream* berbeda, di satu sisi konsep ekonomi kerakyatan diusulkan oleh Mubyarto sementara secara berhadap-hadapan kelompok neo-liberalis yang diketuai oleh Prof. Sri Adiningsih juga memberikan kontribusi pemikiran atas perumusan pasal 33 tersebut.

Hal ini yang kemudian di kritk oleh Prof. Sri Edi Swasono, mengingat pada hasil final rumusan tersebut menimbulkan penafsiran yang tidak jelas atas konsep perekonomian Negara, khususnya pasal 33 ayat (4) yang menjabarkan makna demokrasi ekonomi. Dalam ayat tersebut, dinyatakan salah satu unsurnya adalah prinsip efisiensi berkeadilan, hal mana kata “efisiensi” tersebut mestilah diukur dengan teori-teori ekonomi berorientasi pasar.

Kata “efisiensi” memiliki makna luas dalam tingkat operasionalnya, dan seperti yang dikatakan oleh Richard A. Posner dalam bukunya *Analysis Economy of Law* maka tingkat efisiensi dirumuskan dengan formula *cost and benefit*. Hal ini merupakan adagium ekonomi pasar yang dibidani oleh mazhab *neo-liberalism*. Konsekuensinya adalah segala hal yang bersifat tidak *cost efficient* haruslah diminimalkan. Dari perspektif ekonomi pasar, maka peran Negara yang bersifat terlalu mengatur dan sangat birokratis akan menimbulkan biaya-biaya yang tidak efisien (*high cost economic*), akibat adanya rantai birokrasi yang panjang dan ongkos perizinan.

Oleh karena itu, seiring dengan perkembangan konsep tersebut, maka gerakan privatisasi terhadap public sektor semakin luas. Demikian juga

prakteknya di Indonesia, yang semakin banyak membuat peraturan perundang-undangan untuk memberikan ruang lebih luas bagi sektor swasta untuk dapat menggantikan peran Negara sebagai *agent of public services*, misalnya: di sektor tenaga listrik, sumber daya air, minyak dan gas bumi, serta transportasi.

Hal yang menarik dalam bidang ekonomi, adalah ketika MKRI membatalkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan. Putusan itu boleh dikatakan sebagai *Landmark Decision* bagi dunia perekonomian di Indonesia, sebab putusan tersebut telah melahirkan penafsiran atas makna pasal 33 UUD pasca amandemen.

Dalam putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tersebut terdapat beberapa pemikiran yang mempengaruhi pembentukan konsep *Welfare State* di Indonesia. Pemikiran utama ketentuan UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidaklah dimaksudkan demi kekuasaan semata dari negara, tetapi mempunyai maksud agar negara dapat memenuhi kewajibannya sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945, “... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh

tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...” dan juga “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Misi yang terkandung dalam penguasaan negara tersebut dimaksudkan bahwa negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: 1. Ketersediaan yang cukup, 2. Distribusi yang merata, dan 3. terjangkau harganya bagi orang banyak.

Hubungan antara penguasaan negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak, serta misi yang terkandung dalam penguasaan negara merupakan keutuhan paradigma yang dianut oleh UUD 1945, bahkan dapat dikatakan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dari UUD 1945.

Dengan demikian jelas bahwa UUD 1945 telah menentukan pilihannya. Pertanyaannya, bukankah ketiga hal tersebut di atas dapat dipenuhi oleh sistem ekonomi pasar, dan oleh karenanya mengapa tidak diserahkan saja kepada mekanisme pasar, tentu haruslah dijawab secara normatif bahwa UUD 1945 tidak memilih sistem tersebut sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (4). Dasar pilihan tersebut tidak berarti tanpa alasan sama sekali. Asumsi

bahwa mekanisme pasar dapat secara otomatis memenuhi ketiga hal tersebut di atas adalah penyederhanaan logika yang jauh dari kenyataan, yaitu adanya mekanisme (sistem) pasar yang sempurna. Kenyataan tidak adanya mekanisme pasar yang sempurna ini dapat disimak dari apa yang dinyatakan oleh Joseph E. Stiglitz:

”... *presumption that markets, by themselves, lead to efficient outcomes, failed to allow for desirable government interventions in the market and make everyone better off.*“

Melihat penafsiran sebagaimana di atas maka hal tersebut semacam antitesis terhadap penetrasi gelombang pemikiran liberal kapitalisme yang menyederhanakan peran Negara dan menyerahkan fungsi ekonomi pada mekanisme pasar. Dalam bukunya C.F. Strong menjelaskan perkembangan ini dalam fase *collectivism* (Strong,2004). Sekilas, kebijakan ini tampak seperti sebuah reaksi dari praktek politik sebelumnya, yang menerapkan kebijakan *Laissez-faire* atau non-interferensi Negara dalam aktifitas ekonomi masyarakat.

Dalam putusan MKRI berikutnya yang terkait dengan sektor perekonomian, seperti dalam perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Perkara Nomor 008/PUU-III/2005 tentang pengujian UU Sumber Daya Air, serta

Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 Tentang Pengujian UU Minyak dan Gas, telah mengikuti bunyi putusan 001-021-022/PUU-I/2003 yang intinya menyatakan bahwa perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh

Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*shareholding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau dalam pelaksanaan Pasal 34 seperti: Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Bidang Sosial

Negara Indonesia sebagai *democratische rechtsstaat* memiliki konsep *Welfare State* yang kemudian semakin diperkuat dan dikembangkan dengan adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 hingga 2002, salah satunya adalah bunyi pasal 34. Dalam pasal 34 ayat (2) tersebut dinyatakan bahwa “Negara mengem-

bangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”.

Dalam melaksanakan amanah pasal *a quo*, dibuatlah Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 Tentang Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang meliputi jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, dan jaminan hari tua, bagi seluruh penduduk melalui iuran wajib pekerja. Program-program jaminan sosial tersebut diselenggarakan oleh beberapa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam UU ini adalah transformasi dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang sekarang telah berjalan dan dimungkinkan membentuk badan penyelenggara baru sesuai dengan dinamika perkembangan jaminan sosial.

Dalam perspektif *Welfare State*, maka berdasarkan bunyi pada kalimat pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang menyatakan bahwa “...membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa.....”, maka sangat relevan jika ruh dari kalimat tersebut masih mengacu kepada ideologi *social*

democrat menurut Espan-Anderssen, yang berpendapat bahwa kesetaraan merupakan prasyarat penting dalam memperoleh kemandirian dan kebebasan. Dalam konteks ini, aliran *social democrat* memandang jaminan sosial sebagai upaya meningkatkan kebebasan, karena apabila seseorang telah memiliki penghasilan dasar, maka orang tersebut akan memiliki kemampuan (*capabilities*) untuk memenuhi kebutuhan dan menentukan pilihan-pilihannya (*choices*). Sebaliknya, ketiadaan jaminan sosial dasar dapat menyebabkan ketergantungan (*dependency*) karena dapat membuat orang tidak memiliki kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dan menentukan pilihan-pilihannya.

Hal lain yang menarik untuk diperjelas, apakah pelaksanaan sistem jaminan sosial di tingkat daerah harus bersifat sentralistik? Dalam perkara No. 007/PUU-III/2005 Tentang Pengujian UU Sistem Jaminan Sosial Negara (SJSN), peran daerah dalam model Negara Kesejahteraan dikaitkan dengan konsep otonomi daerah. Dalam putusannya MKRI menyatakan bahwa pengembangan sistem jaminan sosial adalah bagian dari pelaksanaan fungsi pelayanan sosial negara yang kewenangannya untuk menyelenggarakan jaminan sosial berada di tangan pemegang kekuasaan pemerintahan negara, di

mana kewajiban pelaksanaan sistem jaminan sosial tersebut, sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 sebagaimana dijabarkan lebih lanjut dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 22 huruf h. Dalam hal ini, kewajiban menjalankan Sistem Jaminan Sosial bukan hanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat tetapi dapat juga menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini UU SJSN tidak boleh menutup peluang Pemerintahan Daerah untuk ikut juga mengembangkan sistem jaminan sosial. Hal ini sesuai juga dengan prinsip *social democratic* sebagaimana dijelaskan oleh Klitgaard (2004):

“ With this approach to public sector reforms, social democratic welfare states are expected to enhance user-influence through for example decentralisations and delegation of political authority to local government. In line with this, authority can be delegated further to the users and employees at the institutional level. Decentralisation and increased user-influence can enhance service institutions’ responsiveness and ability to meet with citizen preferences. Thus, Social democratic welfare state regimes are expected to develop voice-based reform-strategies”

Penutup

Kesimpulan

Dari apa yang diuraikan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa

sesungguhnya UUD 1945 telah merumuskan konsep Negara Kesejahteraan, hal ini bahkan semakin diperkuat rumusannya melalui amandemen UUD 1945. Hal yang menjadi masalah adalah bahwa perumusan *Welfare State* dalam UUD 1945 pasca amandemen menimbulkan interpretasi atas konsep *welfare state* Indonesia yang baru terhadap posisi negara, masyarakat dan juga peran swasta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia juga turut memperjelas kedudukan tiga aktor utama pembentukan kebijakan (*law makers*) tersebut melalui berbagai putusan MKRI dalam perkara pengujian UU yang dilakukan di beberapa sektor yang terkait dengan masalah pencapaian cita negara (*staatsidee*) kesejahteraan (*welfare state*).

Daftar Pustaka

- C.F. Strong, ”Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia”, Penerbit Nuansa dengan Penerbit Nusamedia, Bandung, 2004.
- Hasil-hasil Rapat Badan Pekerja MPR, Buku Kedua, Jilid 7, Sekretariat Jendral MPR, Jakarta, 1999.

- Human Rights in International Law*, Council of Europe Publishing, Koelblin-German, 2000.
- Ian Leigh, "Civil Society, Democracy and The Law, Working Paper – NO. 130. *Professor of Law and Co-Director of the Human Rights Centre, The Department of Law, University of Durham, United Kingdom* Geneva, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia", Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- _____, "Pengantar Hukum Tata Negara, Jilid 1" Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Michael Baggesen Klitgaard, "*Welfare State Regimes and Public Sector. Reforms: Searching for the Connection*" <http://www.sam.sdu.dk/politics/publikationer/WelfareStateMBK8.pdf>
- M. Koesnardi, Harmaily Ibrahim, "Hukum Tata Negara Indonesia" PSHTN, Jakarta, 1988.
- Mohammad Hatta, "Beberapa Fasal Ekonomi, Jalan Keekonomi dan Kooperasi" Balai Pustaka, Jakarta, 1945.
- Richard A. Posner, "*Economy Analysis of Law, Fifth Edition*" A Division of Aspen Publishers, Inc, New York, 1998.