

**POLITIK HUKUM PENGUATAN FUNGSI NEGARA
UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT
(Studi Tentang Konsep Dan Praktik Negara Kesejahteraan
Menurut UUD 1945)**

***LEGAL POLICY OF STRENGTHENING STATE FUNCTIONS
FOR PEOPLE'S WELFARE
(Concepts And Practices Study Of Welfare State
Based On The 1945 Constitution)***

AGUS RIWANTO

Universitas Sebelas Maret Surakarta
Jl. Ir. Sutami No. 36 A Kentingan, Surakarta
Email: agusriewanto@yahoo.com

SENO WIBOWO GUMBIRA

Universitas Terbuka
Jl. Cabe Raya Pondok Cabe, Pamulang, Banten
Email: seno@ecampus.ut.ac.id

Diterima : 04/08/2017

Revisi : 24/10/2017

Disetujui : 06/11/2017

DOI : 10.25216/JHP.6.3.2017.337-360

ABSTRAK

Konsep negara dalam praktik ketatanegaraan menurut konstruksi konstitusi terbagi dalam dua kutub yang berlawanan, yaitu negara kesejahteraan (*welfare state*) dan negara liberal (*liberal state*). Keduanya berbeda, yang pertama menuntut fungsi negara yang kuat dan luas dalam mengatur keadilan ekonomi, sedang yang kedua sebaliknya mempercayakan pada pasar bebas dalam perekonomian, sehingga fungsi negara harus dipinggirkan. Berdasarkan metode penelitian yuridis-sosiologis (*socio-legal*) sesuai Pasal 33 UUD 1945 Pasca amandemen Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan. Namun secara sosiologis dalam praktiknya berkecenderungan menganut negara liberal yang tak menyejahterakan rakyat. Tantangan negara kesejahteraan Indonesia adalah negara liberal yang melahirkan sistem ekonomi kapitalis. Pilihan yang tersedia untuk melawan sistem ekonomi kapitalis adalah dengan melakukan aneka usaha politik hukum (*legal policy*), yakni: Pertama, memfungsikan kembali peran fungsi negara dalam pengaturan dan pengendalian ekonomi. Kedua, memperbesar penghasilan negara melalui pajak dan diimbangi dengan belanja sosial yang tinggi untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan keadilan ekonomi.

Kata Kunci: negara kesejahteraan, UUD 1945, politik hukum

ABSTRACT

According to the constitution, the state concept in constitutional practice can be divided into two opposite poles, namely welfare and liberal state. They have different characteristics in which the first concept (welfare state) requires a strong and extensive state functions to regulate an economic justice, on the contrary the second concept (liberal state) relies on the free market economy which state's role should be marginalized. Sosio-legal research is used in this article. Based on the Article 33 of Indonesian post constitutional amendment of 1945, Indonesia embraced the concept of welfare state. Yet, the practice sociologically tends to embrace a liberal state that is not suitable with the welfare of the people. There are challenges, in the context of liberal state, faced by Indonesia, such as applying the capitalist economic system. We may fight the capitalist economic system by two legal policy, namely: first one, we may re-create the role of state functions as a controller and regulator of the economy. The second one, we may increase the state income through taxes along with the higher social spending to achieve the social welfare and economic justice.

Keywords: *welfare state, the constitution of 1945, legal policy*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak semula Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam konstitusi dasarnya (UUD 1945). Ini dapat dilacak melalui Mukadimah UUD 1945, terlihat tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Republik Indonesia dengan tegas dinyatakan dalam alinea ke-4 UUD 1945, yakni “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Dalam batang tubuh UUD 1945 tersedia bab khusus yakni “kesejahteraan sosial” yang diterjemahkan melalui Pasal 33. Bab ini muncul karena ada isu publik tentang perlunya amandemen UUD 1945 karena kegagalan dalam membangun negara kesejahteraan selama Orde Baru 1967-1998. Selama proses amandemen UUD 1945¹ yang dilakukan empat kali dari tahun 1999-2002, kendati terjadi perdebatan sengit yang melibatkan semua elemen bangsa, tetap saja Pasal 33 UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Bahkan turut disempurnakan dari semula hanya 3 ayat menjadi 5 ayat dan

¹ Tentang proses amandemen UUD 1945 dan hasil-hasilnya dapat dibaca misalnya dalam, Riza Sih Budi dan Moch. Nurhasim (editor), *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. (Jakarta:AIPI-Partnership For Governance Reform:, 2002). Agus Riwanto, “Gugat Amandemen UUD 1945”, Opini, *Seputar Indonesia*, Edisi 6 Februari 2007. Hlm, 6

menempatkan Bab XIV menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”. Bab ini terkait dengan aspek keadilan ekonomi dan semangat perlindungan terhadap kesejahteraan rakyat.

Inilah yang membedakan muatan konstitusi Indonesia dengan negara-negara di Eropa Barat (Perancis, Belanda, Swiss, Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Irlandia, Luxemburg) dan Amerika Serikat. Dalam konstitusi negara tersebut tidak tercantum susunan sosial dan ekonomi namun hanya mengatur kedaulatan di bidang politik. Sedangkan Indonesia dan negara-negara bekas Uni Soviet, RRC, Vietnam, Cekoslovakia (sebelum menjadi Ceko dan Slovakia), Bulgaria, Syria, Iran dan Republik Federasi Jerman memuat ketentuan tentang susunan sosial dan ekonomi.²

Berikut contoh susunan konstitusi negara-negara yang tidak mengatur susunan sosial dan ekonomi:³

1. Susunan Konstitusi AS terdiri atas 26 Pasal, tanpa bab. Tidak satupun diantara ke 26 pasal itu mengatur susunan dan ekonomi masyarakat AS.
2. Susunan Konstitusi Swiss:
 - Bab I : Ketentuan Umum
 - Bab II : Kekuasaan Federal
 - I. Sidang Federal
 - A. Dewan Nasional
 - B. Dewan Negara
 - C. Kekuasaan Sidang Federal
 - II. Dewan Federal
 - III. Konsulat Federal
 - IV. Pengendali Federal
 - V. Ketentuan Lain-Lain
 - Bab III : Perubahan Konstitusi Federal
 - Ketentuan Peralihan

Berikut contoh susunan konstitusi negara-negara yang mengatur susunan sosial dan ekonomi:⁴

1. Susunan Konstitusi Eks Uni Soviet
 - Bab I : Sistem Politik
 - Bab II : Sistem Ekonomi
 - Bab III : Perkembangan sosial dan kebudayaan
 - Bab IV : Politik Luar Negeri
 - Bab V : Pertahanan Tanah Air Sosialis

² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005). Hlm. 123-141

³ *Ibid.* Hlm. 131

⁴ *Ibid.* Hlm. 131-133

2. Susunan Konstitusi Cekoslovakia:

- Bab I : Tata Sosial
- Bab II : Hak-Hak dan Kewajiban Warga-Negara
- Bab III : Komite-Komite Nasional
- Bab IV : Pengadilan-Pengadilan dan Kejaksaan
- Bab IX : Ketentuan-Ketentuan Umum dan Akhir

Ada fakta bahwa negara-negara Eropa Timur berkecenderungan untuk mencantumkan ketentuan tata-sosial dan ekonomi ini secara tegas dalam konstitusinya. Sedangkan pada negara-negara Eropa Barat umumnya tidak memuat soal kekuasaan negara di bidang ekonomi dalam konstitusinya. Hal ini sebenarnya dapat dihubungkan dengan cara pikir masyarakat Eropa Timur yang bersifat sosialis atau karena adanya faktor ideologi negara komunis, yang anti liberalisme dan individualisme ekonomis. Sedangkan masyarakat Eropa Barat sangat mengagungkan paham liberalisme dan individualisme, sehingga secara politik semua warga negara mempunyai otonominya masing-masing. Secara ekonomis kehidupan mereka tidak terlalu memerlukan atau menuntut peran negara. Malah pada mulanya paham justru menghendaki peranan negara sekecil mungkin.⁵

Hadirnya dua kutub susunan konstitusi itu telah melahirkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dan negara liberal (*liberal state*). Terdapat tiga model *welfare state*, yakni:⁶

“Pertama, *Liberal Welfare State*. Ditandai dengan: Jaminan sosial yang relatif rendah, pendapatan rendah, adanya kelas pekerja, serta ketergantungan pada negara. Susunan strata masyarakat masih bersifat tradisional. Peran negara yang dominan pada pasar, antara lain melalui skema subsidi. Kedua, *Corporatist Welfare State*. Ditandai dengan: Struktur kelas sosial yang lebih tertata. Efisiensi pasar dengan jaminan hak sosial. Negara tidak lagi berperan dominan atas pasar. Ketiga, *Social-Democratic Welfare State* atau *Scandinavian (Nordic) system*. Ditandai dengan: Prinsip-prinsip universalisme dimana tidak ada dualisme antara negara dengan pasar, adanya kesetaraan sosial dilevel tinggi. Layanan sosial pada masyarakat kelas rendah hingga strata atas, serta partisipasi penuh kelas pekerja untuk mencapai kesejahteraan individu dan keluarga. Perlakuan yang relatif adil, baik dalam kompetisi pasar maupun dalam tatanan masyarakat sosial”.

⁵ *Ibid.* Hlm. 128

⁶ Esping-Andersen, G, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990 dalam Setiyo, 2017, Teori Dan Konsep Dasar Negara, dalam <http://www.ajarekonomi.com/2016/07/teori-dan-konsep-dasar-negara.html>. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2017.

Model pertama (*welfare state*) menuntut adanya peran negara dalam mengatur ekonomi sedangkan pada model yang kedua (*liberal state*) negara dilepaskan dalam pengaturan ekonomi. Konsep pertama menempatkan negara dalam posisi mengatur urusan publik dan privat yang berujung pada konsep negara sosialis sedangkan yang kedua negara hanya mengatur persoalan tertib politik yang bersifat publik bukan privat. Model ini lalu melahirkan konsep negara liberal. Keberhasilan pembangunan negeri ini mestinya diukur dan diarahkan pada konsep efisiensi.⁷ Konsep yang bertujuan untuk menyejahterakan rakyat, mencapai keadilan dalam menikmati hasil pembangunan, mendapatkan kesempatan yang sama antar warga negara dalam berusaha meraih kemakmuran, sekaligus mendapatkan jaminan negara dalam pengelolaan sumber-sumber ekonomi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Realitasnya, gempuran kapitalisme global yang menempatkan pasar sebagai pemain utama ekonomi menjadikan fungsi negara kian melemah, seiring dengan masuknya sistem ekonomi kapitalis. Kapitalisme sebagai anak kandung globalisasi menciptakan liberalisasi ekonomi, pasar bebas, demokrasi liberal dan hak asasi liberal. Kini kapitalisme bukan saja telah menjadi pandangan hidup universal seluruh bangsa. Pendekatan lain dianggap telah menemui jalan buntu dan berakhirnya sejarah (*the end of history*). Jargon yang terkenal Tina (*There is no alternative*), hanya melalui cara kapitalisme saja kebahagiaan dan kesejahteraan umat manusia dapat dicapai.⁸

Bentuk konkret prinsip sistem ekonomi kapitalisme global yang telah dipraktikkan adalah ketika terjadi krisis finansial di hampir semua negara di Asia pada tahun 1997. Saat itu yang dijalankan oleh negara-negara di dunia adalah resep-resep mujarab ala kapitalis, yakni keterlibatan lembaga keuangan dunia IMF, bank dunia, liberalisasi perdagangan bebas, pembukaan pasar modal investor asing, privatisasi BUMN, deregulasi sistem ekonomi pasar yang menjauhkan campur tangan negara.

⁷ Konsep efisiensi adalah cara untuk mencapai kesejahteraan secara maksimal. Kesejahteraan dikatakan sudah mencapai tingkat maksimal bila barang dan jasa yang didistribusikan untuk kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (yang diukur dengan kemauan individu untuk membayar barang dan jasa). Lihat gagasan ini dalam Chatamarrasyid Ais, Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum, dalam Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Penerimaan Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Yarsi, Jakarta pada 4 Oktober 2003. Lihat juga Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, (Boston and Toronto, Little:Brown and Company, 2006).

⁸ Muh. Abdul Halim, "Mengkaji Peran Negara Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial Di Indonesia," *Jurnal Equilibrium* 3 (2006). Hlm, 4.

Begitu kuatnya tarikan kapitalisme global pada setiap negara berdampak pada kian lemahnya fungsi negara, di mana negara harus tunduk pada sistem global yang hampir pasti bertentangan dengan prinsip-prinsip dan asas dari paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Di titik ini diperlukan refungsionalisasi negara kesejahteraan dalam memanusiajikan sistem ekonomi kapitalis (*compassionate capitalism*) dan mewujudkan keadilan ekonomi.

Berdasar pada pokok-pokok pemikiran di atas maka tulisan ini membahas beberapa hal. Pertama, bagaimana konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menurut UUD 1945? Kedua, apa tantangan yang dihadapi oleh Indonesia sebagai negara yang menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*) di tengah arus sistem ekonomi kapitalis global? Ketiga, strategi apa yang harus dilakukan negara kesejahteraan (*welfare state*) Indonesia dari perspektif politik hukum dalam mewujudkan desain ekonomi berkeadilan dan memanusiajikan sistem ekonomi kapitalisme global?

B. Metode Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian hukum non-doktrinal atau sosio-legal, yakni penelitian hukum menggunakan interdisipliner sebagaimana penelitian dalam ilmu sosial, karena definisi hukum sangat bervariasi sesuai konteksnya.⁹ Adapun hukum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah asas-asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal, dan berkarakteristik penalaran yang berorientasi filsafat.¹⁰ Dengan metode ini diharapkan akan dapat ditemukan asas-asas atau kaidah-kaidah hukum tentang konsep negara kesejahteraan yang termuat dalam UUD 1945 untuk menjadi solusi dalam memanusiajikan sistem ekonomi kapitalis global. Penelitian ini berpusat pada sumber bahan hukum dan data kepustakaan atau dokumen (*library research*). Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder, berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Lalu dilanjutkan dengan menginventarisasi, meneliti atau menguji bahan-bahan hukum atau data tertulis yang relevan dengan objek penelitian.

⁹ Jan Micheil Otto, *Some Introductory Remarks on Law, Governance and Development* (Leiden: Van Vollenhoven Institute, Faculty of Law, Lieden University, 2007). Hlm. 14-15.

¹⁰ Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum: Konsep Dan Metode* (Malang: Setara Press, 2013). Hlm.13-15.

II. PEMBAHASAN

A. Konsep Negara Kesejahteraan menurut UUD 1945

Ketika Indonesia hendak didesain oleh bapak-ibu bangsa (*the founding father and mother*) menjadi sebuah negara-bangsa (*nation-state*)¹¹ telah terjadi pergulatan pemikiran yang tajam diantara mereka. Seperti dilukiskan oleh Dawam Rahardjo, penolakan terhadap sistem kapitalisme, tidak dengan sendirinya setuju terhadap apa yang dianggap sebagai alternatifnya yaitu sosialisme. Kala itu, hampir semua aliran termasuk yang nasional maupun agama, mengajukan sosialisme sebagai cita-cita masyarakat ekonomi yang diidamkan untuk Indonesia merdeka. Bahkan melalui Serikat Islam (SI) Tjokroaminoto dan Haji Agus Salim telah lantang menolak kapitalisme dengan mengajukan gagasan sosialisme Islam sebagai alternatif. Bahkan hingga awal tahun 1960-an Moh. Hatta masih menggaungkan cita-cita Sosialisme Indonesia dalam berbagai tulisannya.¹²

Namun kemudian pergulatan panjang antar para pendiri bangsa berakhir dengan diterimanya gagasan Soekarno dan Moh. Hatta yakni negara kesejahteraan (*state welfare*). Sebagaimana dilukiskan oleh Djauhari, Soekarno menyebut dengan istilah Sosio-demokrasi, suatu demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Hal yang demikian tidak lazim bagi demokrasi yang dikembangkan di dunia Barat dan Eropa yang hanya bercorak demokrasi politik. Moh. Hatta memberikan bentuk negara Indonesia dengan sebutan "Negara Pengurus", yang dimaksudkan adalah membangun masyarakat baru yang berdasarkan gotong royong, usaha bersama, bercorak kekeluargaan yang tidak lain adalah negara kesejahteraan.¹³

Pemikiran orisinal para pendiri bangsa inilah yang kemudian mengilhami fondasi utama negara Indonesia (*state fundamental norm*) yakni UUD 1945. Fondasi awal dari

¹¹ Mengenai bagaimana proses pembentukan negara-bangsa (*nation-state*) Indonesia dapat dibaca melalui karya Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections On The Origin and Spread of Nationalism*, Diterjemahkan Oleh Omi Intan Naomi, *Komunitas-Komunitas Terbayang* (Yogyakarta: Insist Press-Pustaka Pelajar, 2008).

¹² Dawam Rahardjo, *Pengantar Dalam Kapitalisme, Dulu Dan Sekarang* (Jakarta: LP3ES, 1987). Hlm. 1. Untuk tulisan sosialisme Indonesia dapat dibaca tulisan Mohammad Hatta, *Persoalan Ekonomi Sosialis* (Jakarta: Djembatan, 1967).

¹³ Djauhari, "Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia (Studi Tentang Kebijakan Regulasi Dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan Di Jawa Tengah," in *Bunga Rampai Pemikiran Hukum Di Indonesia*, ed. Sri Hastuti Puspitasari (Yogyakarta: FH UII Press, 2009). Hlm. 319.

konsep negara kesejahteraan Indonesia adalah yang tertuang dalam Mukadimah UUD 1945 yakni “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Gagasan dalam UUD 1945 ini kemudian dijadikan spirit dasar penyelenggaraan negara yang tujuan utamanya adalah adanya menjamin kemakmuran pada semua warga negara tanpa terkecuali (nondiskriminasi). Gagasan dalam UUD 1945 ini lalu diterjemahkan melalui batang tubuhnya sebagaimana dinyatakan dalam pasal-pasalnyanya, terutama Pasal 33, Pasal 34, dan Pasal 27 Ayat (2).

Dengan dasar inilah negara dituntut untuk bertanggungjawab dalam pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic need*), mengatasi kemiskinan dan jaminan pekerjaan bagi rakyatnya. Pemikiran ini merupakan penolakan atas teori Adam Smith yang mendasarkan perumpamaan “*homo economicus*” yang melahirkan sistem liberalisme dengan bentuk “*laissez faire laissez aller*” yang oleh para pendiri bangsa tak sesuai nilai luhur budaya Indonesia¹⁴

Menurut Adi Sulistiyono, secara normatif ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sering dipahami sebagai sistem ekonomi yang layak dipakai oleh bangsa Indonesia. Pada Pasal 33 Ayat (1), disebutkan bahwa perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Asas ini dapat dipandang sebagai asas bersama (kolektif) yang bermakna dalam konteks sekarang yaitu, persaudaraan, humanisme dan kemanusiaan. Artinya ekonomi tidak dipandang sebagai wujud sistem persaingan liberal ala barat, tetapi ada nuansa moral dan kebersamaan sebagai refleksi dari tanggung jawab sosial. Bentuk yang ideal terlihat, seperti wujud sistem ekonomi pasar sosial (*the social*

¹⁴ Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, Dari Klasikal dan Neoklasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*, (Jakarta: Yayasan Hatta, 2005), Hlm 28-29. Sebagaimana dikutip oleh Djauhari, 2005. *Ibid.* Hlm. 320.

market economy) yang cukup berkembang di negara-negara Eropa Barat. Pasal ini dianggap sebagai dasar ekonomi kerakyatan¹⁵

Adi Sulistiyono memberi catatan khusus bahwa Pasal ini pulalah yang mengilhami sistem ekonomi Indonesia adalah ekonomi Pancasila. Selanjutnya Adi menyatakan:

”Dalam konteks implementasi demokrasi ekonomi Pancasila harus dihindari tiga hal: Pertama, sistem *”free fight liberalism”* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktur ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia. Kedua, sistem etatisme dalam arti bahwa negara beserta aparatus ekonomi negara bersifat dominan, mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara. Ketiga, persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan cita-cita keadilan sosial.”¹⁶

Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3), menunjukkan bahwa negara masih mempunyai peranan dalam perekonomian. Peranan yang dimaksud setidaknya dalam dua hal, yaitu: sebagai regulator dan aktor.¹⁷ Ayat (2) menekankan peran negara sebagai aktor yang berupa Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sedangkan peran negara sebagai regulator tidak dijelaskan dalam rumusan yang ada, kecuali jika istilah ”dikuasai” diinterpretasikan sebagai diatur tetapi yang diatur di sini adalah sumber daya alam yang diarahkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.¹⁸

B. Konsep Negara Liberal dan Sistem Ekonomi Kapitalis

Konsep negara liberal bertumpu pada pasar bebas dan meminggirkan peran negara. Peminggiran peran negara dalam sistem ekonomi kapitalis global ini jelas akan kian membuat sistem ekonomi Indonesia bukan hanya telah berteman dengan liberalisasi ekonomi global, akan tetapi lebih jauh ia telah ikut menyokong substannya propaganda pada agenda-agenda Amerika Serikat (AS). Dan dengan ini berarti Indonesia telah dalam garis kooptasi dan dominasi AS.

¹⁵ Adi Sulistiyono and Muhammad Rustamaji, *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima* (Sidoarjo: Masmedia Buana Pustaka, 2009). Hlm. 38

¹⁶ *Ibid.* Hlm. 38-39

¹⁷ *Ibid.* Hlm. 38

¹⁸ *Ibid.* Hlm. 66-67

Sebagaimana terungkap dalam dokumen resmi pemerintah AS berjudul: "The US National Security Strategy" diterbitkan 17 September 2002, AS pada dasarnya memang tidak memandang perdagangan bebas (pasar bebas) semata-mata sebagai sebuah agenda ekonomi, melainkan secara tegas menempatkannya sebagai bagian integral dari strategi keamanan nasional mereka.

"Trade and invesment are the real of economic growth. Even government aid increase, most money for developmen must come from trade. Domestic capital, and foreign investment. An effective strategy must try to expand the flows as well. Free market and free trade are key priorities of our national security strategy".¹⁹

Artinya liberalisasi perdagangan bebas tidak hanya mengandung bahaya dalam lingkup ekonomi, melainkan mengandung bahaya bagi ketahanan dan pertahanan nasional negara-negara miskin secara menyeluruh.²⁰

Perkembangan ke arah liberalisasi dalam aspek kehidupan terutama ekonomi amat berpengaruh pada tantangan implementasi konsep negara kesejahteraan menurut UUD 1945. Sebagaimana dilukiskan oleh Jimly Asshiddiqie, perkembangan ke arah liberalisasi, baik di bidang politik maupun ekonomi yang terjadi dewasa ini dan yang cenderung terus meningkat di masa depan, secara mendasar merupakan gugatan eksistensi terhadap prinsip negara kesejahteraan²¹

Keadilan ekonomi yang hendak diwujudkan barangkali dapat berangkat melalui konsep keadilan versi filosof Aristoteles. Pertama, *Commutative Justice* (keadilan dalam harga pertukaran). Harga yang adil (*just price*) adalah tingkat harga yang memberikan kepada produsen setiap komoditi, hasil yang sesuai dengan kedudukan sosial berdasar profesi dan keahliannya. Kedua, *Distributive Justice* (pendapatan yang layak bagi semua orang). Keprihatinan Aristoteles dalam hal penumpukan kekayaan oleh para pedagang adalah karena proses itu telah mengubah hubungan-hubungan pertukaran dan akibatnya juga pembagian pendapatan. Hal ini pada gilirannya juga membahayakan kehidupan

¹⁹ Revrison Baswir, "Bahaya Globalisasi Neoliberal Bagi Negara-Negara Miskin," in *Kepemimpinan Nasional, Demokratisasi Dan Tantangan Globalisasi*, ed. Hamdan Basyar and Fredy B.L.Tobing (Yogyakarta: Pustaka Pelajar-AIPI, 2009). Hlm. 17.

²⁰ *Ibid.* Hlm. 18.

²¹ Jimly Assiddiqie, 1998, *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realita Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UI, Jakarta, 1998. Hlm. 18. Sebagaimana dikutip oleh Djauhari, *Ibid.* Hlm. 313.

masyarakat pada umumnya, dan menyulitkan pemenuhan kebutuhan materiil dari seluruh warga masyarakat²²

C. Alternatif Sistem Melawan Sistem Ekonomi Kapitalis

Mencari alternatif sistem ekonomi Pancasila untuk melawan sistem liberal dengan mengadaptasi konsep *Beijing Consensus*. Sebagai bahan pemikiran alternatif, dunia juga mengenal konsep pembangunan perekonomian model *Beijing Consensus* yang dilontarkan pertama kali oleh Joshua Cooper Ramo (2004),²³ model pembangunan ini fokus kepada pengembangan perekonomian negara-negara dunia ketiga dengan Beijing sebagai model penting karena keberhasilan sistem perekonomian China yang bersifat *state capitalism* dengan tetap membuka pasar plus penerapan regulasi sebagai rambu-rambu yang perlu ditaati para pelaku bisnis yang masuk ke negeri "Tirai Bambu" itu. Nizam Jim Wiryawan menjelaskan tentang konsensus Beijing sebagai berikut:

"Intinya, Konsensus Beijing mensyaratkan tiga hal, yaitu: (1) tidak ada kebijakan *one-cure-fits-all* seperti kebijakan Konsensus Washington. Sebab, takkan bisa sebuah program diterapkan bagi semua persoalan perekonomian di negara-negara yang mendapatkan kesulitan. (2) Jangan menjadikan pertumbuhan produk domestik bruto/PDB sebagai standar tunggal kemajuan perekonomian negara, seperti diyakini selama ini. Namun, perlu juga di masukkan kemampuan menciptakan pengembangan perekonomian berkelanjutan serta kemampuan pemerataan hasil-hasil pembangunan. (3) *Prinsip self determination* dengan kemampuan kekuasaan tetap di tangan pemerintah agar jangan timbul ketimpangan dalam pengambilan keputusan strategis dan demi menjaga kemandirian perekonomian bangsa".²⁴

Untuk itu diperlukan peran kuat negara dalam rangka menyusun demokrasi ekonomi antara lain: Menyusun perekonomian berdasarkan asas kepemilikan bersama dengan menjadikan koperasi sebagai model makro dan mikro perekonomian Indonesia;

1. Menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak melalui penyelenggaraan BUMN sebagai motor penggerak roda perekonomian nasional;
2. Menguasai dan memastikan pemanfaatan bumi, air dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
3. Memenuhi hak setiap warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan

²² Mubyarto, *Sistem Dan Moral Ekonomi Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998). Hlm. 22

²³ Dikutip dari Nizam Jim Wiryawan, "Washington Consensus dan Alternatif Pembangunan" dalam Rubrik Opini, *Media Indonesia*, 28 Mei 2009. Hlm. 21

²⁴ *Ibid.* Hlm. 21

4. Memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar.

Secara teknis alternatif perlawanan terhadap globalisasi ekonomi yang tidak berpihak pada negara-negara kecil adalah sebagaimana dikemukakan secara rinci dalam *Internasional Forum on Globalization* (1999) yaitu: (1) prinsip kedaulatan rakyat atau kerakyatan; (2) prinsip pemihakan terhadap masyarakat lokal; (3) prinsip kelestarian lingkungan; (4) prinsip pemenuhan hak asasi ekonomi; (5) prinsip ketahanan dan keselamatan pangan; (6) prinsip pengecualian sejumlah barang dan jasa dari perdagangan dan kesepakatan dagang; (7) prinsip keadilan; dan (8) prinsip keragaman kultural, hayati, ekonomi dan sosial²⁵

D. Strategi Politik Hukum Memanusiawikan Sistem Ekonomi Kapitalis

Tawaran strategi untuk memanusiawikan kapitalisme menuju desain ekonomi berkeadilan sesuai maksud dan tujuan dari gagasan dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare State*) versi UUD 1945 dan pasal-pasal ekonomi dalam batang tubuhnya adalah: (1) Merefungsionalisasi negara dalam mengatur dan mengendalikan ekonomi dalam hal ini melakukan pengelolaan perekonomian atas asas kekeluargaan dan memberikan peranan negara yang besar dalam pengelolaan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak. (2) Memperbesar Pajak dan Belanja Sosial. Yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Memfungsikan Peran Negara Dalam Pengaturan dan Pengendali Ekonomi

Menurut Edie Suharto, upaya merefungsionalisasi negara ini perlu disuarakan terus karena sesungguhnya, pasca kapitalisme memonopoli hampir seluruh sistem ekonomi, kini muncul sejumlah gugatan: apakah sistem yang didasari persaingan pasar bebas ini mampu menjawab berbagai permasalahan nasional maupun global. Masalah seperti: perusakan lingkungan, meningkatnya kemiskinan, melebarnya kesenjangan sosial, meroketnya pengangguran, dan merebaknya pelanggaran HAM serta berbagai masalah degradasi moral lainnya ditengarai sebagai dampak langsung maupun tidak langsung dari beroperasinya sistem ekonomi kapitalistis.²⁶

²⁵ Revrisond Baswir. *Loc. Cit.* Hlm. 24

²⁶ Edie Suharto, "Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan" dalam <http://dokumen.tips/documents/kapitalisme-dan-negara-kesejahteraan.html>. (Diakses pada tanggal, 10 Oktober 2016).

Menurut Rudolf Hickel, setelah kapitalisme mengalahkan semua lawannya, ia akan cenderung menjadi lupa diri karena tiadanya "tangan pengatur keadilan". Pemikir sosialis Jerman Robert Heilbroner kemudian mengajukan strategi bahwa perlawanan terhadap kapitalisme di masa depan seharusnya tidak diarahkan untuk membongkar total sistem ini, melainkan lebih diarahkan agar sistem yang "unggul" ini lebih berwajah manusiawi (*compassionate capitalism*) Pembangunan ekonomi jelas sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara. Namun, pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat. Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, ia selalu gagal menciptakan pemerataan pendapatan dan memberantas masalah sosial²⁷

Itulah salah satu dasarnya mengapa negara-negara maju berusaha mengurangi kesenjangan itu dengan menerapkan *welfare state* (negara kesejahteraan). Suatu sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang terencana, melembaga dan berkesinambungan.²⁸

Selanjutnya Edie Suharto menyatakan:

”Karena ketidaksempurnaan mekanisme pasar ini, peranan pemerintah banyak ditampilkan pada fungsinya sebagai *agent of economic and social development*. Artinya, pemerintah tidak hanya bertugas mendorong pertumbuhan ekonomi, melainkan juga memperluas distribusi ekonomi melalui pengalokasian *public expenditure* dalam APBN dan kebijakan publik yang mengikat. Selain dalam *policy* pengelolaan nation-state-nya pemerintah memberi penghargaan terhadap pelaku ekonomi yang produktif, ia juga menyediakan alokasi dana dan daya untuk menjamin pemerataan dan kompensasi bagi mereka yang tercecer dari persaingan pembangunan”.²⁹

Secara konseptual refungsionalisasi negara berupa penguatan kapasitas negara dalam pengelolaan ekonomi yang adil sebagai antitesis dari kapitalisme ini disarankan oleh Francis Fukuyama dengan merujuk pada realitas krisis moneter global 1997. Maksud

²¹ Edie Suharto, “Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan” dalam <http://dokumen.tips/documents/kapitalisme-dan-negara-kesejahteraan.html>. (Diakses pada tanggal, 10 Oktober 2016).

²⁸ Edie Suharto, *Ibid*.

²⁹ Edie Suharto, “Welfare State dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial” http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_40.htm. (Diakses pada tanggal 10 Nov 2016).

dari merefungsionalisasi negara dalam gagasan ini adalah memperkuat negara (*rebuilding state*) merujuk pada tesis Fukuyama, yakni memperkuat lembaga-lembaga negara. Menurutnya sebagian dari variabel-variabel paling penting yang mempengaruhi pembangunan, bukan semata-mata bersifat ekonomi melainkan berkaitan dengan lembaga dan politik. Hal ini dibuktikan oleh laporan-laporan Bank Dunia sejak tahun 1997 dan 2001 yang melaporkan tentang keberhasilan negara-negara dalam melawan krisis ekonomi dengan memperkuat kelembagaan negara. Lihatlah istilah yang digunakan Bank Dunia " Lembaga-lembaga penting". Begitu pula dalam studi-studi ilmu ekonomi pembangunan selalu menyebut istilah "pemerintah", "kemampuan negara" dan "kualitas kelembagaan".³⁰

Untuk menunjukkan bukti empiris tentang penting pendekatan ekonomi politik dalam pembangunan menuju desain sistem ekonomi berkeadilan dengan memperkuat kelembagaan negara ini Fukuyama membeberkan sejumlah studi-studi empiris dari ahli-ahli ekonomi, seperti: Robinson dan Acemoglu (2000), Easterly (2001), van de Walle (2001), Klitgaard (1995), Grindle (1997), (2000), Tedler (1997), Bank Dunia, (1997, 2000, 2002).³¹

Dalam suatu kesempatan diskusi di *Carnegie Council* yang dipimpin oleh Joanne Myers ketika membahas tentang kemunculan bukunya dan mendapat sambutan yang cukup luas, Fukuyama mengatakan betapa perkembangan ekonomi amat bergantung pada kelembagaan negara dan politik.

"This is a very important change in priorities and is one of the reasons that much of the development community, particularly since the publication of that 1997 World Development Report, has been talking about the importance of institutions and politics as the source of economic growth. States that are

³⁰ Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in 21st Century* Diterjemahkan Menjadi *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan Dan Tata Dunia Abad 21*, ed. A.Zaim Rofiqi, Terjemahan. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama-Freedom Institute, 2005). Hlm. 25-27.

³¹ Hasil penelitian tentang perlunya memperkuat kelembagaan negara ini yang disarankan Fukuyama untuk dibaca adalah James A Robinson, Acemoglu, Daron, at al, *The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation*, (2000, Washington, DC; National Bureau of Economic Research Working Paper 7771, 2000). William R. Easterly, 2000, *The Elusive Quest for Growth Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, (Cambridge, MA: MIT Press, 2000). Robert R Klitgaard, 1995, *Institutional Adjustment and Adjusting Institutions*, (Washington, DC: World Bank, 1995). Merelee S Grindle, *Audacious Reform: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore: John Hopkins University Press, 2000). Merelee Grindle, *Getting Good Governance: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, (Cambridge, MA: Harvard Institute For International Development, 1997) dan Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 1997).

incapable of performing the reduced set of functions of state will not grow. Slew of economists have been doing empirical studies to see whether this was true".³²

Sambil merujuk pada pernyataan pernyataan Milton Friedman,³³ ketua ahli-ahli ekonomi pasar bebas ortodoks pada tahun 2001, Fukuyama mengatakan betapa pentingnya pemerintah berdasar pada hukum ketimbang swastanisasi.

"I have this on the authority of no less a figure than, who gave a fascinating interview a couple of years ago where he said, "Ten years ago my advice to any transitional country coming out of socialism would have been privatize, privatize, privatize, because you have to get stuff out of the state sector as quickly as possible. Today I wouldn't give that advice any more. I would say a rule of law is more important before privatization." ³⁴

Untuk memahami konsep penguatan peran negara ini maka Fukuyama menyodorkan dua ukuran sesuai dengan cakupannya atau kapasitasnya. Ini adalah alat untuk membedakan apa yang sesungguhnya dimaksud dengan peran negara, serta peran seperti apa yang dianggap ideal untuk dilakukan.

Suatu negara yang kuat ditandai oleh kemampuannya menjamin bahwa hukum dan kebijakan yang dilahirkan ditaati masyarakat. Elemen dasar negara yang kuat adalah pada otoritas yang efektif dan terlembaga, jika ada pelanggaran terhadap otoritas ia mampu mengatasinya dengan alat-alat negara. Jika perlu negara bisa melakukan intervensi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sebaliknya negara yang tidak mampu melakukan hal ini disebut negara yang lemah.

Negara minimal adalah negara yang hanya membatasi cakupan kegiatannya pada hal-hal yang bersifat elementer, seperti pembentukan sistem pertahanan dan peradilan, penyediaan infrastruktur dan mencetak mata uang. Sebaliknya negara yang intervensionis masuk di kategori ini adalah negara fungsi menengah dan aktivis adalah negara yang melakukan kegiatan yang ekspansif dan ambisius, seperti pengelolaan unit-unit bisnis, penguasaan langsung sumber-sumber ekonomi, penjaminan asuransi sosial, penciptaan regulasi yang berlebihan. Dimensi kedua peranan negara itulah yang sering diperdebatkan

³² Joanna Myers, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* <http://www.cceia.org/resources/transcripts/4977.html>. Hlm.5. (Diakses tanggal, 7 Oktober 2016).

³³ Mengenai pikiran Milton tentang ekonomi kapitalis dapat dibaca melalui karyanya Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: The University of Chicago Press, 1982).

³⁴ *Loc.Cit.*. Hlm. 5

antara kaum liberal dan kaum statis. Satu pihak ingin agar negara hanya membatasi pada kegiatan-kegiatan publik yang bersifat elementer, sedang yang lain ingin agar negara melakukan ekspansi kegiatan sejauh mungkin, walaupun mungkin tidak lagi bersifat total, sebagaimana yang ada pada sistem komunis.³⁵

Selanjutnya dapat dibaca pemetaan fungsi dan kekuatan negara menurut Fukuyama yang diolah berdasarkan pada Laporan Bank Dunia Tahun 1997.

Tabel 1: Laporan Bank Dunia Tahun 1997

	Menangani Kegagalan Pasar			Meningkatkan Keadilan
Fungsi Minimal	Menyediakan kebutuhan publik			Melindungi kaum miskin
	Pertahanan			Program antikemiskinan
	Hukum dan ketertiban			Bantuan bencana alam
	Manajemen makro ekonomi			
Fungsi Menengah	Menangani persoalan-persoalan eksternal	Mengatur monopoli:	Memperbaiki kualitas informasi	Menyediakan asuransi sosial
	Pendidikan	Pengaturan prasarana umum	asuransi	Redistribusi dana pensiun
	Perlindungan lingkungan	Anti monopoli	Regulasi keuangan	Memberi keringanan pada keluarga
		Perlindungan konsumen		Asuransi Pengangguran
Fungsi Aktifis	Mengkoordinasi aktivitas swasta:			Redistribusi:
	Mendorong pasar			Redistribusi aset
	Mengumpulkan insentif			

Sumber : Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in 21st Century*

Dalam konteks ekonomi makro, maka yang perlu pertama-tama dilakukan adalah melakukan reformasi kelembagaan negara, berupa: efisiensi, efektifitas pengelolaan pemerintah dan reformasi konstitusi yang mendukung sistem legitimasi pemerintahan

³⁵ Rizal Mallarangeng, “Pengantar” dalam *State-Buliding: Governance and World Order in 21st Century*, diterjemahkan oleh A.Zaim Rofiqi menjadi “Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21”, (Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama-Freedom Institute, 2005), hlm.xii-xiv. Untuk melengkapi dalam menilai gagasan Fukuyama dalam buku ini dapat dibaca pula ulasan dari G.John Ikenbery, <http://www.foreignaffairs.com/articles/59950/g-john-ikenberry/state-building-governance-and-world-order-in-the-21st-century>), (Diakses 5 Oktober 2016).

menuju *good and clean government*. Beberapa contoh negara yang sukses dalam menerapkan model ini adalah di Amerika Latin dan bekas Uni Soviet. Ini terutama ditujukan pada penguatan legitimasi politik kekuasaan terlebih dahulu sebelum menjalankan proses demokratisasi. Fukuyama mengatakan:

”Something that political scientists or lawyers engage in all the time: institutional design, constitution writing. The former Soviet Union, all the states in Eastern Europe, and many of the countries in Latin America have rewritten their constitutions and restructured their institutions. That politics matters, that a strong state is necessary before you have democracy. We would say now that he was only partly right, that democracy is quite important, because if people do not believe in the legitimacy of the state, it will not be a strong state. In the former Soviet Union, we saw the collapse of the entire political system because people in the end did not believe in its legitimacy”.³⁶

Secara teknis operasional apa yang mesti dilakukan untuk memperkuat kapasitas negara bagi Fukuyama yang terpenting adalah melakukan manajemen negara yang transparan dan akuntabel.

*“Transparency” is a nice word that people use now for monitoring. You want make sure that you see when your public officials are screwing up. “Accountability” is a nice word for punishment”*³⁷

2. Memperbesar Pajak dan Belanja Sosial

Tawaran strategi berikutnya dalam memanusiajikan sistem ekonomi kapitalis untuk mewujudkan keadilan ekonomi adalah diperlukannya memperbesar pendapatan negara melalui pajak-pajak progresif dengan diimbangi pengeluaran untuk belanja sosial yang besar pula. Sebagai dana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Jika pilihan ini yang hendak dilakukan, maka diperlukan dua strategi:

Pertama, agar pajak progresif tidak membebani rakyat dan hanya diperuntukkan untuk kalangan menengah ke atas. Tidak hanya mengejar wajib pajak. Pemerintah perlu mencari peluang potensi pajak lain yang belum terkoleksi selama ini. Misalnya saja pengusaha pertambangan yang bayar pajak masih kurang dari 50%. Belum lagi profesi lainnya seperti pengusaha, dokter, kurator, dosen yang juga masih banyak yang belum taat pajak. Potensi penerimaan pajak juga masih bisa digali dari wajib pajak yang belum

³⁶ Joanna Myers, *Ibid.*, hal, 5

³⁷ Joanna Myers, *Ibid.*, hal, 7

mengungkapkan hartanya di luar negeri. Berdasarkan studi McKinsey, terdapat US\$ 250 miliar atau Rp 3.250 triliun harta Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri. Dari angka itu, terdapat Rp 2.600 triliun yang disimpan di Singapura. Sementara itu, jumlah deklarasi aset luar negeri dan repatriasi yang diungkap melalui program *tax amnesty*³⁸ hanya Rp 1.183 triliun. Artinya, masih ada Rp 2.067 triliun harta WNI yang belum dilaporkan kepada negara. Masih besarnya jumlah harta WNI yang belum dilaporkan kepada negara menjadi tantangan besar bagi otoritas pajak untuk memajaki³⁹ Kedua, perlu dilakukan reformasi sistem pengelolaan sektor pajak dengan menerapkan prinsip *good governance*, yakni akuntabel, transparan dan efektif agar dana-dana pajak tidak mengalami kebocoran karena korupsi untuk kembali disalurkan kepada publik sebagai dana sosial dalam kebijakan yang terukur dan tepat sasaran.

Secara teknis Jamal Wiwoho mengusulkan dua gagasan yang harus dilaksanakan pemerintah dalam reformasi perpajakan. *Pertama*, pembenahan administrasi dan kebijakan di bidang pajak. *Kedua*, menumbuhkan kepatuhan wajib pajak dengan mengubah persepsi masyarakat terhadap pajak⁴⁰ Menurut Sugeng Bahagijo, kebijakan pajak yang tinggi dibarengi dengan belanja sosial yang tinggi menjadi ciri khas *welfare state*. Di Swedia, Jerman, dan bahkan Inggris, perolehan pendapatan pemerintah (pajak dan nonpajak) mencapai lebih dari 30 persen dari PDB. Di Skandinavia bahkan perolehan pajak mencapai 50 persen dari PDB.

Bandingkan dengan Indonesia, perolehan pajak di era pemerintah Jokowi-JK yang telah memasang target penerimaan pajak dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2017 sebesar Rp 1.307,6 triliun, namun realisasi penerimaan pajak baru sebesar Rp 398,7 triliun atau masih belum mencapai separuh dari target APBN 2017. Rendahnya penerimaan pajak menyebabkan rasio pajak terhadap produk domestik bruto (PDB) atau *tax ratio* Indonesia hanya mencapai 10,3% dan merupakan rasio terendah di

³⁸ Tentang kebijakan Tax Amnesty ini pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tax Amnesty.

³⁹ N. N., 2017, *Penerimaan Pajak 2017*, dalam <http://id.beritasatu.com/home/penerimaan-pajak-2017/161467>, diakses pada tanggal, 20 Oktober 2017.

⁴⁰ Jamal Wiwoho, 2009, "Reformasi dan Modernisasi Sistem Perpajakan Nasional dalam Kerangka Meningkatkan Kepatuhan Membayar Pajak", dalam Satya Arinanto and Ninuk Triyanti, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009). Hlm. 496-506. Lihat pula Jamal Wiwoho, *Membangun Model Penyelesaian Sengketa Pajak Ynag Berkeadilan* (Surakarta: UNS Press, 2008).

dunia yang rata-rata 15%.⁴¹ Untuk mendukung ekonomi dan pemenuhan hak-hak sosial ekonomi warga secara luas dan bermutu, birokrasi pajak dan pelayanan umumnya harus memiliki kinerja yang sangat baik.⁴²

Dari konteks ini kita dapat belajar pada pemerintahan Inggris, misalnya pada perkembangan mutakhirnya (1980-1990), pemerintahan kubu konservatif Thatcher dan Reagan, merombak berbagai kebijakan *welfare state* di Inggris dan Amerika. Pajak yang tinggi atas modal dan investasi dikurangi. Swastanisasi berbagai pelayanan umum di Inggris terjadi. Di AS banyak tunjangan sosial yang diperketat syarat-syaratnya dan jumlah penerimanya dibatasi. Tetapi yang terjadi adalah pengurangan dan perampangan bukan pelucutan atau penghapusan. Buktinya, hingga akhir periode 1990-an, pasca-Reagan dan Thatcher, tingkat pengumpulan pendapatan pemerintah dan belanja publiknya yang masih tinggi, di atas 30 persen PDB.⁴³

Di Indonesia ada kepercayaan yang luas diyakini orang, tetapi sayangnya keliru: bahwa pajak yang tinggi dan belanja sosial yang tinggi mengurangi pertumbuhan ekonomi dan keunggulan ekonomi suatu bangsa. Ini adalah mitos belaka dan sudah waktunya dibuang jauh. Studi Peter H. Lindert mungkin perlu disimak dengan serius. Studi raksasa itu memeriksa kecenderungan dan kaitan antara belanja sosial dan kinerja ekonomi berbagai negara sepanjang 200 tahun. Lindert secara meyakinkan, melalui bukti-bukti historis dan faktual, memperlihatkan bahwa belanja sosial yang tinggi (dan pajak yang tinggi, tetapi proporsional) justru memperkuat ekonomi dan kemakmuran bersama. Contohnya adalah Swedia dan negara-negara Eropa.⁴⁴

Dalam konteks belanja sosial dalam kaitannya dengan kesejahteraan rakyat ini, dengan menghubungkan antara GDP dan pengeluaran sosial (*social expenditure*) pemerintah, studi Suharto (2005a) di negara maju dan berkembang menunjukkan bahwa negara yang memiliki GDP tinggi belum tentu memiliki persentase pengeluaran sosial

⁴¹ N. N, 2017, *Penerimaan Pajak 2017*, dalam <http://id.beritasatu.com/home/penerimaan-pajak-2017/161467>, diakses pada tanggal, 20 Oktober 2017.

⁴² Sugeng Bahagijo, "Mimpi Negara Kesejahteraan", dalam http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=6158&coid=4&caid=4&gid=3. (Diakses pada tanggal, 11 September 2016.

⁴³ Sugeng, *Ibid.*, hal, 2

⁴⁴ Peter H.Lindert, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol I, (Cambridge University Press). Sebagaimana dikutip Sugeng Bahagijo, *Ibid.* Hlm. 2

yang tinggi pula. Dengan kata lain, tinggi atau rendahnya pembangunan sosial di suatu negara tidak selalu ditentukan oleh kemampuan ekonomi negara yang bersangkutan. Spektrum mengenai hubungan antara pembangunan ekonomi (PE) dan pembangunan sosial (PS) dapat dilihat dari adanya empat kategori negara, sebagai berikut: ⁴⁵

“Pertama, Negara Sejahtera, menunjuk pada negara yang memiliki GDP tinggi dan pengeluaran sosial yang tinggi pula. Status ini diduduki oleh negara-negara Skandinavia dan Eropa Barat yang menerapkan model negara kesejahteraan universal dan korporasi. Swedia, Denmark, dan Norwegia, misalnya, masing-masing memiliki GDP (PE) sebesar US\$ 26.625; US\$ 25.150; dan US\$ 24.924. Pengeluaran sosial (PS) mereka juga ternyata sangat tinggi, yakni masing-masing sebesar 33,1%; 27,8%; dan 28,7% dari jumlah total pengeluaran pemerintahnya. Jerman (PE US\$23.536–PS US\$23,5%) dan Austria (PE US\$ 20.391–PS 24,5%) juga termasuk kategori ini. 2. Negara Baik Hati, negara-negara yang termasuk kategori baik hati memiliki PE yang relatif rendah. Namun, keadaan ini tidak menghambat mereka dalam melakukan investasi sosial. Sehingga PS di negara-negara ini relatif tinggi. Yunani dan Portugal memiliki GDP sebesar US\$ 6.505 dan US\$ 6.085. Belanja sosial dua negara ini adalah sebesar 20,9% dan 15,3%. Ketiga, negara Pelit, negara ini memiliki PE yang tinggi. Namun, PS-nya relatif rendah. Sebagai contoh, AS dan Jepang termasuk kategori ini. Secara berturut-turut, dua negara ini memiliki GDP sebesar US\$ 21.449 dan US\$ 23.801. Persentase PS negara-negara ini relatif kecil dan lebih rendah daripada PS Yunani dan Portugal, meskipun dua negara ini memiliki GDP yang lebih rendah. AS dan Jepang masing-masing memiliki PS sebesar 14,6% dan 11,6%. 6. Keempat, Negara Lemah, kategori ini ditandai oleh PE dan PS yang rendah. Indonesia, Kamboja, Laos dan Viet Nam adalah contoh negara lemah. Mereka memiliki GDP di bawah US\$ 5.000. Anggaran negara untuk pembangunan sosial di negara-negara ini masih di bawah 5% dari pengeluaran total pemerintahnya.”

Maka di titik ini yang diperlukan oleh pemerintah dalam rangka memperkokoh bangunan negara berupa perannya dalam mengendalikan pembangunan ekonomi yang berbasis pemerataan dan pertumbuhan yang seimbang. Dari sisi pembelanjaan negara yang berasal dari APBN, pemerintah perlu melakukan restrukturisasi anggaran *performance budgeting* berdasar *performance* indikator. Dengan efisiensi anggaran

⁴⁵ Edi Suharto, “Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos”, dalam www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf, hal, 15-16. (Diakses pada tanggal, 14 September 2016).

tersebut diharapkan diperoleh *gain sharing* sebagai *insentif for saving* yang dapat dikelola secara akuntabel untuk kesejahteraan rakyat.⁴⁶

III. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1) Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 Pasca amandemen Indonesia adalah negara yang berpaham kesejahteraan (*welfare state*), bukan negara yang berpaham liberal. Karena UUD 1945 tidak hanya memuat kedaulatan politik, namun juga tentang pengaturan struktur sosial dan ekonomi. Berbeda dengan negara-negara liberal yang dalam konstitusinya tidak memuat tentang pengaturan struktur sosial dan ekonomi melainkan hanya memuat tentang kedaulatan politik. Artinya model negara kesejahteraan versi UUD 1945 ini mengandaikan tentang peran negara yang amat besar dalam pengaturan ekonomi, redistribusi keadilan ekonomi dan mendemokratisasikan sistem ekonomi pada model kekeluargaan dan usaha bersama di bawah kendali negara; 2) Seiring dengan munculnya sistem ekonomi kapitalis global yang memberi porsi pada pasar bebas, privatisasi dan persaingan tanpa kendali, meniscayakan peminggiran peran negara. Di titik ini peran negara kesejahteraan kian terkikis oleh model kapitalisme global. Tak ada cara lain untuk melawan kapitalisme global ini selain memanusiaawikan kapitalisme (*compassionate capitalisme*), karena melawan dengan cara lain tak akan mampu membuahkan hasil; 3) Diperlukan strategi politik hukum dalam memanusiaawikan sistem ekonomi kapitalisme global, yakni: Pertama, merefungsionalisasi peran negara dalam pengaturan dan pengendalian negara. Kedua, memperbesar pajak dan mengimbangnya dengan belanja sosial yang besar untuk *gaining sharing* sebagai *insentif for saving* guna mewujudkan negara kesejahteraan dan keadilan ekonomi.

IV. DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

Anderson, Benedict. *Imagined Communities: Reflections On The Origin and Spread of Nationalism*, Diterjemahkan Oleh Omi Intan Naomi, *Komunitas-Komunitas Terbayang*. Yogyakarta: Insist Press-Pustaka Pelajar, 2008.

Arinanto, Satya, and Ninuk Triyanti. *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai*

⁴⁶ Dwi Amanatun Suryani, "Membumikan Negara Kesejahteraan" dalam http://www.nasyiah.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=67:membumikan-neg. (Diakses pada tanggal 30 Mei 2016).

- Implementasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Baswir, Revrison. "Bahaya Globalisasi Neoliberal Bagi Negara-Negara Miskin." In *Kepemimpinan Nasional, Demokratisasi Dan Tantangan Globalisasi*, edited by Hamdan Basyar and Fredy B.L.Tobing. Yogyakarta: Pustaka Pelajar-AIPI, 2009.
- Djauhari. "Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia (Studi Tentang Kebijakan Regulasi Dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan Di Jawa Tengah)." In *Bunga Rampai Pemikiran Hukum Di Indonesia*, edited by Sri Hastuti Puspitasari. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Friedman, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.
- Fukuyama, Francis. *State-Building: Governance and World Order in 21st Century Diterjemahkan Menjadi Memperkuat Negara Tata Pemerintahan Dan Tata Dunia Abad 21*. Edited by A.Zaim Rofiqi. Terjemahan. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama-Freedom Institute, 2005.
- Halim, Muh. Abdul. "Mengkaji Peran Negara Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial Di Indonesia." *Jurnal Equilibrium* 3 (2006).
- Hatta, Mohammad. *Persoalan Ekonomi Sosialis*. Jakarta: Djambatan, 1967.
- Mubyarto. *Sistem Dan Moral Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Otto, Jan Micheil. *Some Introductory Remaks on Law, Governance and Development*. Leiden: Van Vollenhoven Institute, Faculty of Law, Lieden University, 2007.
- Rahardjo, Dawam. *Pengantar Dalam Kapitalisme, Dulu Dan Sekarang*. Jakarta: LP3ES, 1987.
- Sulistiyono, Adi, and Muhammad Rustamaji. *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*. Sidoarjo: Masmmedia Buana Pustaka, 2009.
- Wigyoebroto, Soetandyo. *Hukum: Konsep Dan Metode*. Malang: Setara Press, 2013.
- Wiwoho, Jamal. *Membangun Model Penyelesaian Sengketa Pajak Ynag Berkeadilan*. Surakarta: UNS Press, 2008.

Internet

- Andersen, Esping- G, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990 dalam Setiyo, 2017, "Teori Dan Konsep Dasar Negara", dalam <http://www.ajarekonomi.com/2016/07/teori-dan-konsep-dasar-negara.html>. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2017.

**Politik Hukum Penguatan Fungsi Negara Untuk Kesejahteraan Rakyat
(Studi Tentang Konsep Dan Praktik Negara Kesejahteraan
Menurut UUD 1945) - Agus Riwanto, Seno Wibowo Gumbira**

- Amanatun Suryani, Dwi, "Membumikan Negara Kesejahteraan" dalam http://www.nasyiah.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=67:membumikan-neg. (Diakses 30 Mei 2016).
- Bahagijo, Sugeng, "Mimpi Negara Kesejahteraan", dalam http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=6158&coid=4&caid=4&gid=3. (Diakses 11 September 2016).
- N. N, 2017, *Penerimaan Pajak 2017*, dalam <http://id.beritasatu.com/home/penerimaan-pajak-2017/161467>, diakses pada tanggal, 20 Oktober 2017.
- Suharto, Edie, "Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan" dalam <http://dokumen.tips/documents/kapitalisme-dan-negara-kesejahteraan.html>. (Diakses pada tanggal, 10 Oktober 2016).
- _____, "Welfare State dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial" http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_40.htm. (Diakses tanggal 10 Nov 2016). "
- _____, "Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos", dalam www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf, (Diakses 14 September 2016).
- Ikenbery, G.John, <http://www.foreignaffairs.com/articles/59950/g-john-ikenberry/state-building-governance-and-world-order-in-the-21st-century>), (Diakses 5 Oktober 2016).
- Myers, Joanna, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* <http://www.cceia.org/resources/transcripts/4977.html>, hal.5. (Diakses, 7 Oktober 2016).

