



2 lcty NO : 3 BC + hsl
EMAS .

**POLITIK HUKUM NEGARA KESEJAHTERAAN:
Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan
Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan
Di Jawa Tengah**

OLEH:

**DJAUHARI
01932011**

DISERTASI

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
YOGYAKARTA
2007**

**PERPUSTAKAAN
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**POLITIK HUKUM NEGARA KESEJAHTERAAN:
Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan
Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan
di Jawa Tengah**

OLEH:

**DJAUHARI
01932011**

DISERTASI

**Diajukan pada Ujian Terbuka sebagai Salah Satu
Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum pada
Program Pascasarjana Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
YOGYAKARTA
2007**

**POLITIK HUKUM NEGARA KESEJAHTERAAN:
Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan
Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan
di Jawa Tengah**

OLEH:

**DJAUHARI
01932011**

DISERTASI

**Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk
Diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi sebagai Salah Satu Syarat
untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum pada
Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**



Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.
Promotor



Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.
Co Promotor

**POLITIK HUKUM NEGARA KESEJAHTERAAN:
Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan
Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan
di Jawa Tengah**

OLEH:

**DJAUHARI
01932011**

DISERTASI

**Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk
Diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi sebagai Salah Satu Syarat
untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum pada
Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

Dewan Penelaah:

- 1. Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H.**
- 2. Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, M. S.H**
- 3. Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.**
- 4. Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.**

**POLITIK HUKUM NEGARA KESEJAHTERAAN:
Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan
Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan
di Jawa Tengah**

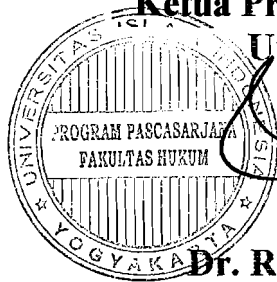
OLEH:

**DJAUHARI
01932011**

DISERTASI

**Telah Diterima untuk Diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi
sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam
Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

**Mengetahui/Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia**



Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec.	(Ketua Sidang/Rektor)
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.	(Promotor/Anggota)
Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.	(Co Promotor/Anggota)
Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H.	(Anggota)
Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, M, S.H.	(Anggota)
Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.	(Anggota)
Prof. Dr. Moh. Mahfud, MD, S.H., S.U.	(Anggota)
Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.	(Ketua Program/Anggota)

ABSTRAK

Telaah teori dan praktik Negara Kesejahteraan dalam penelitian ini ditemukan penyebab tidak efektifnya hukum dan kebijakan pemerintah sebagai sarana perubahan masyarakat berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat nelayan di Jawa Tengah.

Pertama, instrumen hukum yang mengatur kesejahteraan sosial bagi masyarakat, khususnya masyarakat nelayan, dalam beberapa kondisi diakui telah berjalan dengan efektif. Secara umum, UU No.6 Tahun 1974 mengatur tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial dan memiliki kesesuaian dengan amanat yang diatur dalam Pasal 27 (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945. Secara khusus, UU No.16 Tahun 1964 mengatur tentang Bagi Hasil Perikanan yang membantu menyejahterakan masyarakat nelayan. UU ini berkesesuaian dengan Pasal 27 (2) dan Pasal 33 UUD 1945 terutama dalam peran negara yang bertanggung jawab atas kesejahteraan ekonomi masyarakat.

Kedua, kebijakan pemerintah merupakan instrumen hukum bukan produk legislasi telah dirasakan efektif dalam menyejahterakan masyarakat, terutama dalam menurunkan jumlah kemiskinan. Inpres No.5 Tahun 1993 tentang IDT, Keppres No.190 Tahun 1998 tentang Jaring Pengamanan Sosial (JPS), Keppres No.124 Tahun 2001 juncto Keppres No.8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK), dan Perpres No.54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) merupakan bukti dari adanya politik hukum Negara Kesejahteraan di Indonesia. Namun, untuk instrumen hukum kebijakan ini tidak mampu berfungsi lebih komprehensif mengingat keterbatasan fungsi dan tujuan serta ruang lingkup kebijakan pemerintah amat terbatas.

Ketiga, implikasi dari bentuk peraturan hukum dan kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menyejahterakan masyarakat, khususnya masyarakat nelayan di Jawa Tengah tidak cukup berhasil, karena: (1) Tidak ada kebijakan yang terpadu antara institusi di tingkat pusat sampai daerah; (2) Tidak adanya program-program pengentasan kemiskinan yang berkelanjutan; (3) Timbulnya kontradiksi antara institusi yang diamanatkan oleh UU No.6 Tahun 1974 dan berkurangnya peran Depsos dan/atau Dinas di daerah dan diganti oleh institusi lain yang tidak relevan; (4) Tidak berjalannya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh dinas dan institusi TPI, KUD, dan HNSI dan peran dominan nelayan juragan melalui praktik bagi hasil perikanan secara adat bertentangan dengan UU No.16 Tahun 1964 dan berakibat nelayan pandega tidak memperoleh bagian yang adil; (5) Masyarakat nelayan pandega yang cenderung tidak mudah untuk berperan serta dalam proses pembuatan kebijakan juga faktor yang mempengaruhi ketidak berhasilan tersebut.

Kata Kunci: Politik Hukum, Negara Kesejahteraan, Regulasi dan Institusionalisasi, Kesejahteraan Nelayan.

ABSTRACT

Theoretical and practical analysis of state welfare in this research discovered three causal conditions resulting in the ineffectiveness of the law and governments' policy as a medium of societal alteration in relation with the improvement of social and economical welfare of fishermen in Central Java.

First, the instruments of law regulating social welfare for the people, especially for fishermen, in a number of conditions has been effective. In general, Act No.6, 1974 regulates about the Fundamental Regulations Concerning Social welfare in accordance with the mandate regulated in Article 27 (2), Article 33 and Article 34, of the 1945 Indonesian Constitution. Specifically, Act No.16, 1964 regulates Profit Sharing between fishermen in order to elevate the welfare of fishermen. This Act is in accordance with Article 27(2) and Article 33, of the 1945 Indonesian Constitution mainly regarding the 'states' role in taking responsibility towards the economical welfare of the society.

Second, government policy are regarded as instruments of the law contrary to products of legislation, and have been considered effective in elevating welfare in the society, especially in the efforts of poverty reduction and bringing advantages to certain parts of the society. Presidential Instruction No. 5, 1993 concerning Tackling Poverty (IDT), Presidential Decree No. 190, 1998 concerning the Social Safety Net (JPS), Presidential Decree No.124, 2001 juncto Presidential Decree No.8, 2002 concerning the Committee Team in Tackling Poverty (KPK), and Presidential Regulation No.54, 2005 concerning the Coordinating Team in Tackling Poverty (TKPK) are recognized as evidence of the presence of political law in the welfare state of Indonesia. However, the instrument of political law is unable to function comprehensively, considering the limitations of its function and goals, in addition the limitations of the scope of governmental policy.

Third, the implications and the form of the law regulations and governmental policy, whether central or regional to increase the society welfare, especially fishermen in Central Java are considered ineffective, because: (1) This is apparent by the absence of integrated policies between institutions in the central and regional levels; (2) The absence of continuous poverty reduction programs; (3) The contradictions between institutions mandated by the Act No.6, 1974 resulting in the lesser role-played by the Social Department and/or regional officers in the regions, which are currently replaced by the Body of Social Empowerment; (4) The dysfunction of monitoring institutions by the TPI, KUD, and the HNSI and the dominant role played by fishermen employers over their employees practicing unfair profit sharing based on their customs and violating Act No.16, 1964; (5) The fishermen which are less prone to engage in the process of policy-making which also leads to the ineffectiveness mentioned above.

Keywords: Political Law, Welfare State, Regulation and Institutionalization, Welfare of the Fishermen

**Niscaya Allah akan meninggikan
orang-orang yang beriman di antara kamu
dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan
beberapa derajat.
Dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.
(al-Quran surah al-Mudjaadilah ayat 11)**

PRAKATA

Bismillahirrahmanirrahim

Segala puji dan syukur penulis persembahkan kehadlirat Ilahi Rabbi, atas curahan rahmat dan kehendak-Nya perjuangan untuk menyusun disertasi dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dapat penulis selesaikan.

Pada kesempatan yang membahagiakan ini penulis mengucapkan terima kasih yang tiada taranya kepada Ayah (almarhum) dan Ibu, yang dengan penuh perhatian dan keikhlasan mengasuh dan membimbing dengan penuh kasih sayangnya.

Atas usaha dan bimbingan Beliau, penulis dapat mencapai derajat tertinggi dalam studi Ilmu Hukum, di Universitas Islam Indonesia. Tentunya proses panjang penulisan disertasi ini mustahil dapat tercapai tanpa keterlibatan bantuan, bimbingan, dan nasihat dari berbagai sumber.

Terwujudnya karya ilmiah dalam bentuk disertasi ini, secara lebih khusus merupakan bimbingan dan arahan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., selaku Promotor. Kesediaan beliau menjadi Promotor merupakan suatu kebahagiaan dan kebanggaan tersendiri bagi penulis.

Walaupun dengan tugas dan kesibukan yang sangat padat, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. masih berkenan meluangkan waktu serta memberikan bimbingan,

pengarahan, dorongan, dengan penuh kearifan dan kebapakan. Hal yang demikian ini selalu memacu penulis untuk terus berupaya dengan semaksimal-maksimalnya untuk menyelesaikan penulisan disertasi ini. Dengan penuh harapan, penulis mohon perkenan Bapak untuk menempatkan penulis sebagai salah seorang murid dari sekian banyak mahasiswa pascasarjana.

Di samping itu juga kepada Bapak Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., selaku Co-Promotor, dengan padatnya tugas dan kesibukan beliau yang seharusnya tidak dapat diganggu, tetapi tetap memberikan waktu khusus untuk bimbingan, diskusi dengan penuh kesabaran. Kritik dan saran serta usulan konstruktif terhadap disertasi penulis membuat kesadaran baru tentang kerja akademik lebih mendalam dan komprehensif.

Penulis juga sangat berterima kasih kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H., Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M, S.H., Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U., Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M.Si, dan Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H., yang bertindak selalu penelaah dan anggota tim penguji. Berbagai koreksi dan masukan yang diberikan sangat bermanfaat dalam menambah wawasan pemikiran penulis bahwa ternyata masih banyak ilmu yang harus penulis dalami.

Pada kesempatan ini, penulis juga menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec., Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti

Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta.

2. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H., Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta, Dr. Mudzakkir, S.H., M.H., mantan Ketua Program, Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., Sekretaris Program, Sujitno, S.H., M.H., mantan Sekretaris Program, yang selalu memberikan dorongan dan arahnya.
3. Dosen-dosen dan Para Guru Besar yang telah banyak memberikan ilmunya kepada penulis antara lain Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL., Prof. Dr. R. Sri Soemantri M, S.H., Prof. Dr. Herman Soewardi, Prof. Dr. B. Arif Sidharta, S.H., Prof. Dr. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., Prof. Dr. M. Tahir Azhari, S.H., Dr. Mudzakkir, S.H., M.H., Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum., Dr. Harjono, S.H., MCL., Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D., Dr. Syamsul Anwar, M.A, dan dosen yang lain yang satu persatu tidak dapat disebut penulis dalam kesempatan ini.
4. Dr. dr. H.M. Rofiq Anwar, Sp.PA, Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melanjutkan studi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum di UII Yogyakarta
5. Rochmat Bowo Suharto, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang memberikan kesempatan dan semangat kepada penulis untuk lebih berkonsentrasi dalam menyelesaikan studi ini.

6. Para staf administrasi Program Doktor Ilmu Hukum UII, Mas Yusri, Mbak Nanik, dan juga yang lainnya, yang selalu memberikan layanan administrasi selama penulis mengikuti studi di Program Doktor UII.

Secara khusus penulis sampaikan terima kasih dengan penuh rasa sayang untuk istri, Hana Roichati, S.H., anak-anak, Firzada Fannani dan Denisa Jauhanita, yang kadangkala hak-hak mereka terabaikan. Irian doa, dorongan dan pengertiannya, selalu menjadi lilin penerang dan penyemangat dalam meniti perjuangan hingga selesainya studi Program Doktor ini. Untuk itu, penulis persembahkan kepada kalian disertasi ini sebagai bukti kasih sayang dan cinta seorang ayah.

Penulis sadar sepenuhnya bahwa masih banyak pihak-pihak yang terlibat dalam memberikan bimbingan, dukungan, dan bantuan hingga penulis berhasil menyelesaikan studi ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Untuk itu, penulis mohon maaf, dan menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Yogyakarta,

Penulis,

Djauhari

PERNYATAAN

Dengan ini penulis menyatakan:

Bahwa disertasi yang penulis tulis ini benar-benar terjamin keasliannya dan karena itu belum ada penelitian untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum di tempat lain. Jika terdapat beberapa pemikiran para ahli yang diambil dalam disertasi ini adalah jelas sebagai sumber rujukan penulis.

Yogyakarta,



Dibuat oleh:

Djauhari

DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR JUDUL.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN TIM PROMOTOR.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN DEWAN PENELAAH.....	iv
LEMBAR PENGESAHAN KETUA PROGRAM.....	v
LEMBAR DEWAN PENGUJI.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
PRAKATA.....	x
PERNYATAAN.....	xiv
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR MATRIK, SKEMA, DAN TABEL.....	xxi
DAFTAR SINGKATAN.....	xxii
BAB PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	14
E. Kerangka Teori.....	15
F. Metode Penelitian.....	35
G. Sistematika Penulisan.....	43

BAB II NEGARA KESEJAHTERAAN DALAM TEORI DAN PRAKTIK.....46

A. Konsep dan Teori Negara Kesejahteraan.....	46
B. Sejarah Perkembangan Negara Kesejahteraan	52
1. Munculnya Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>).....	52
2. Perkembangan Negara Kesejahteraan	62
C. Praktik Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>) di Berbagai Negara.....	76
1. Perkembangan <i>Welfare State</i> di Amerika Serikat.....	76
2. Perkembangan <i>Welfare State</i> di Inggris.....	83
3. Perkembangan <i>Welfare State</i> di Malaysia.....	90
D. Perspektif <i>Welfare State</i> Bagi Indonesia di Masa Depan.....	94
1. <i>Welfare State</i> dalam Perspektif Islam.....	94
2. Konsep Kesejahteraan Ekonomi dalam Islam.....	103
Rangkuman.....	115

BAB III PERGULATAN PEMIKIRAN TENTANG SISTEM NEGARA

KESEJAHTERAAN MENURUT UUD 1945.....119

A. Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan.....	119
1. Demokrasi Politik dan Ekonomi.....	119
2. Kesejahteraan Sosial Ekonomi.....	130
B. Negara Kesejahteraan dalam UUD 1945.....	136
1. Jaminan Negara Terhadap Pekerjaan dan Penghidupan Yang Layak.....	137
2. Demokrasi Politik dan Ekonomi	140

3. Jaminan Kesejahteraan Sosial.....	151
C. Pergeseran Pemikiran Negara Kesejahteraan Pasca Amandemen	
UUD 1945.....	160
1. Demokrasi Politik dan Ekonomi.....	160
2. Penegasan Pemikiran Negara Kesejahteraan Pasca Amandemen	
UUD 1945.....	173
Rangkuman.....	176

BAB IV INSTRUMEN HUKUM PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN

MASYARAKAT NELAYAN.....	179
A. Relevansi Teori <i>Law is as a tool of Social Engineering</i>	180
B. Orientasi Pembangunan Kesejahteraan Sosial.....	184
1. Kebijakan bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial	
(Lahirnya UU Nomor 6 Tahun 1974).....	190
2. Institusi Pelaksana Kesra.....	194
3. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan (Program IDT).....	197
C. Kebijakan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan.....	204
1. Tap MPR tentang Nelayan dan <i>UNCLOS</i>	205
2. Kedudukan UU Nomor 5 Tahun 1983 dan UU Nomor 9 Tahun 1985.....	210
3. Kebijakan Operasional tentang Perikanan.....	216

4. Usaha Bagi Hasil Perikanan (UU Nomor 16 Tahun 1964).....	218
a. Besarnya Imbangan Bagi Hasil.....	220
b. Biaya Perbekalan Melaut.....	221
C. Pembangunan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan pada Era Reformasi.....	226
1. Program Penanggulangan Kemiskinan.....	228
a. Program JPS.....	229
b. KPK.....	236
2. Kebijakan Kesejahteraan Sosial Ekonomi terhadap Pemberdayaan Nelayan.....	241
a. Fungsi Perizinan.....	243
b. Pemberdayaan Nel.Kecil dan Pembudidayaan Ikan.....	249
c. Departemen Kelautan dan Perikanan.....	255
E. Manfaat Otda Bagi Masyarakat Nelayan.....	260
Rangkuman.....	270

BAB V POLITIK HUKUM MENYEJAHTERAKAN MASYARAKAT

NELAYAN DI JAWA TENGAH.....	274
A. Kebijakan Politik Hukum Negara Kesejahteraan.....	274
B. Peraturan Hukum tentang Kesejahteraan Masyarakat, dan Secara Khusus Masyarakat Nelayan.....	280

1. UU Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kesejahteraan Sosial.....	281
2. Kebijakan Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan.....	290
a. Kebijakan IDT.....	290
b. Kebijakan JPS Dan KPK.....	293
1) Program JPS.....	293
2) Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK).....	297
3. UU Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan.....	300
a. Imbangan Bagi Hasil.....	308
1) Bagi Hasil dengan Sistem Bagi Sama/Modal Bersama	309
2) Bagi Hasil dengan Sistem Maro (Bagi Dua).....	310
3) Bagi Hasil dengan Sistem Upah Harian.....	311
4) Bagi Hasil dengan Sistem Cacaran.....	312
b. Biaya Perbekalan Melaut dan Pemeliharaan Mesin.....	313
4. UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.....	315
a. Perizinan.....	319
b. Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidayaan Ikan.....	320
C. Peran Pemerintah dan Lembaga Non Pemerintah terhadap Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Jawa Tengah.....	324
1. Status dan Peran TPI.....	325
2. Status dan Peran KUD.....	330

3. Status dan Peran HNSI.....	332
D. Implementasi UU Bagi Hasil Perikanan.....	334
Praktik Bagi Hasil yang Kontradiktif dengan UU Nomor 16 Tahun 1964.....	335
1. Kasus di Pekalongan.....	335
a. Bagi Hasil dengan Sistem Maro (Bagi Dua).....	339
b. Bagi Hasil dengan Sistem Bagi Sama (Modal Bersama).....	341
c. Bagi Hasil dengan Sistem Upah.....	343
2. Kasus di Pati.....	345
a. Bagi Hasil dengan Sistem Maro (Bagi Dua).....	347
b. Bagi Hasil dengan Sistem Bagi Sama (Modal Bersama).....	351
3. Kasus di Rembang.....	351
a. Bagi Hasil dengan Sistem Maro (Bagi Dua).....	353
b. Bagi Hasil dengan Sistem Bagi Sama.....	355
Rangkuman.....	358
BAB VI PENUTUP.....	362
A. Simpulan.....	362
B. Rekomendasi.....	368
DAFTAR PUSTAKA.....	371

DAFTAR MATRIK, SKEMA, DAN TABEL

Matrik	1.....	285
Skema	1.....	342
Tabel	1.....	288
Tabel	2.....	288
Tabel	3.....	289
Tabel	4.....	329
Tabel	5.....	339
Tabel	6.....	340
Tabel	7.....	346
Tabel	8.....	347
Tabel	9.....	352
Tabel	10.....	353
Tabel	11.....	355

DAFTAR SINGKATAN

ABK	= Awak Buah Kapal
AS	= Amerika Serikat
BAPPENAS	= Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BBM	= Bahan Bakar Minyak
BKKBN	= Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BKKS	= Badan Koordinasi Kesejahteraan Sosial
BPS	= Badan Pusat Statistik
BP MPR	= Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat
BPUPKI	= Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
BULOG	= Badan Urusan Logistik
BUMN	= Badan Usaha Milik Negara
BUMS	= Badan Usaha Milik Swasta
DBO	= Dana Bantuan Operasional
DPR	= Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DK	= Daya Kuda
DNIKS	= Dewan Nasional Indonesia untuk Kesejahteraan Sosial
FLP	= Forum Lintas Pelaku
GBHN	= Garis-Garis Besar Haluan Negara
GDP	= Government Development Programs
GT	= Gross Tonage

HAM	= Hak Asasi Manusia
HNSI	= Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia
IDT	= Inpres Desa Tertinggal
ILO	= International Law Organization
Inpres	= Instruksi Presiden
IPTEK	= Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
IUP	= Ijin Usaha Perikanan
JPS	= Jaring Pengaman Sosial
Keppres	= Keputusan Presiden
KKN	= Korupsi Kolusi dan Nepotisme
KPK	= Komite Penanggulangan Kemiskinan
KS	= Keluarga Sejahtera
KUD	= Koperasi Unit Desa
KUHAP	= Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
LEPP-M3	= Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina
LKMD	= Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LN	= Lembaran Negara
Meneg	= Menteri Negara
MPR	= Majelis Permusyawaratan Rakyat
NHS	= National Health Services

OPK	= Operasi Pasar Khusus
PBB	= Persatuan Bangsa Bangsa
PDM-DKE	= Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi
PEMP	= Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir
PELA	= Pesisir dan Laut
Perda	= Peraturan Daerah
Perpres	= Peraturan Presiden
PMKS	= Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial
PP	= Peraturan Pemerintah
PPN	= Pelabuhan Perikanan Nasional
Puskud	= Pusat Koperasi Unit Desa
Q.S	= Al-Quran Surat
Renstra	= Rencana Strategi
RPJMN	= Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SDM	= Sumber Daya Manusia
SIUP	= Surat Ijin Usaha Perikanan
SIPi	= Surat Ijin Penangkapan Ikan
SIKPI	= Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan
SIKPii	= Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan Indonesia
SIKPia	= Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan Asing
SKPN	= Strategi Penanggulangan Kemiskinan Nasional
SKPD	= Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah

SLT	= Subsidi Langsung Tunai
SPKPIA	= Surat Persetujuan Kapal Pengangkut Ikan Asing
Tap MPR	= Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TKPK	= Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
TKPP JPS	= Tim Koordinasi Pengelolaan Program Jaring Pengaman Sosial
TLN	= Tambahan Lembaran Negara
TPI	= Tempat Pelelangan Ikan
UKM	= Usaha Kecil dan Menengah
UNCLOS	= United Nations Convention on the Law of the Sea
UNDP	= United Nations Development Programs
UU	= Undang-Undang
UUD	= Undang-Undang Dasar
UUDS	= Undang-Undang Dasar Sementara
ZEE	= Zona Ekonomi Eksklusif
ZEEI	= Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana yang tertuang dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, negara Indonesia dibentuk dengan tujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian, sejak awal kemerdekaan negara Kesatuan Republik Indonesia sudah dengan tegas menetapkan konsep Negara Kesejahteraan.¹ Moh. Mahfud MD menyatakan, meskipun demikian kalau ditelusuri keseluruhan isi UUD 1945 (dari Pembukaan sampai Penjelasannya) dapat disimpulkan bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang materiel (*Welfare State*). Simpulan yang demikian diambil karena di dalam UUD 1945 ditegaskan tentang kewajiban pemerintah yang melekat pada negara hukum materiel (*Welfare State*) yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.²

Selanjutnya dikatakan, ketentuan prinsip yang terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945 kemudian dielaborasi di dalam Batang Tubuh yang antara lain terlihat

¹ Sri Soemantri, M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 43.

² Moh. Mahfud, MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal. 132-133.

dari ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan Pasal 34 UUD 1945. Kedua pasal ini mempertegas adanya pengaruh konsep negara hukum materiel yang berintikan pada pembangunan kesejahteraan umum (*social welfare*) sebagai tugas pemerintahan suatu negara. Pasal 33 ayat (2) menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sedangkan Pasal 34 menegaskan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.⁵

Cita-cita luhur dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 tersebut, khususnya yang berkaitan untuk mensejahterakan masyarakat telah dijabarkan dalam pasal-pasal UUD 1945, meliputi Pasal 27 (2), Pasal 33 dan Pasal 34. Kemudian ditindaklanjuti oleh UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Khusus dalam kaitan dengan masyarakat nelayan yang menjadi objek penelitian disertasi ini, hal tersebut ditindak lanjuti oleh UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan, dan UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan yang kemudian diperbarui dengan UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Selain itu, ada berbagai produk peraturan perundang-undangan yang diharapkan dapat menanggulangi kemiskinan, khususnya masyarakat nelayan.

Sejak pembangunan nasional direalisasikan pada masa Orde Baru pada tahun 1976 jumlah penduduk miskin 54,2 juta orang, pada tahun 1996 berkurang menjadi

⁵ Moh. Mahfud, MD, *Konsepsi dan Implementasi Negara Hukum Kita*, dalam Orasi Ilmiah, Sidang Senat Terbuka Wisuda VI Sekolah Tinggi Ilmu Hukum 'IBLAM', Jakarta, 2004, hal. 11.

22,5 juta orang. Akan tetapi, ketika dilanda krisis yang terjadi mulai pertengahan tahun 1997, angka kemiskinan tahun 1998 melonjak sekitar 49 juta rakyat miskin.⁴ Dalam jumlah yang berbeda Mubyarto mengatakan, pada puncak krisis tahun 1998 pernah mencapai 36,5 juta orang.⁵ Sesuai data BPS, pada era Reformasi ini jumlah penduduk miskin per Maret 2006 sejumlah 39,05 juta orang atau 17,75% dari total penduduk 222 juta orang.⁶

Kemiskinan di Indonesia dari tahun ke tahun selalu menduduki peringkat terbawah dalam urutan kemiskinan sedunia. Sebagaimana yang dimuat dalam peringkat *Human Development Index*, Indonesia berada pada urutan 110 pada laporan UNDP tahun 2002, dari urutan 96 pada laporan tahun 1998 merosot ke urutan 112 pada laporan tahun 2003.⁷ Peringkat tersebut akan semakin menduduki pada urutan yang lebih merosot lagi seiring dengan dua kali naiknya harga BBM pada tahun 2005 yang makin menambah jumlah penduduk miskin. Sebagaimana yang terjadi di Jawa Tengah, hasil pendataan penduduk miskin yang memperoleh program subsidi

⁴ Sutyastie Soemitro Remi dan Prijono Tjiptoherijono, *Tren dalam Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal. 5.

⁵ Lebih lanjut dikatakan, bahwa sangat mungkin di Indonesia banyak orang yang “menjadi miskin” tetapi hanya “miskin sementara” (*transient poverty*). Yang benar-benar jatuh miskin secara berkelanjutan memang ada tetapi jumlahnya kecil. Angka kemiskinan sebelum krisis adalah 22,5 juta orang, kini (Agustus 1999) hanya 24,5 juta orang padahal pada puncak krisis pernah mencapai 36,5 juta orang. Ternyata ada 12,3 juta orang yang “miskin sementara”. Mubyarto, *Prospek Otonomi Daerah Dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 2002, hal. 139.

⁶ Sumber: BPS, Jakarta, 2006..

⁷ UNDP, Human Development Report, 1998, 2002 dan 2003.

langsung tunai (SLT) tahap pertama mencapai 2,7 juta rumah tangga miskin (10,8 juta jiwa). Setelah verifikasi tahap kedua ada tambahan 2,5 juta rumah tangga kategori miskin, sehingga keseluruhan menjadi 5,2 juta rumah tangga miskin.⁸

Untuk mengukur tingkat kemiskinan memang terdapat berbagai jenis indikator, tetapi yang digunakan oleh BPS ada tiga jenis yang terdiri atas (a) kemiskinan absolut (termasuk timbulnya kemiskinan); (b) indeks jurang kemiskinan dan (c) indeks kesulitan kemiskinan.⁹ Kemiskinan absolut mengukur jumlah dari penduduk miskin, sedangkan timbulnya kemiskinan atau rasio menghitung kepala ditunjukkan sebagai prosentase kemiskinan pada total penduduk. Indeks jurang kemiskinan mengukur rata-rata jurang pemisah antara pendapatan kaum miskin dengan garis kemiskinan. Untuk indeks kesulitan kemiskinan adalah indeks jurang kemiskinan yang sensitif didistribusikan.¹⁰

Oleh Sayogyo kemiskinan diukur dengan menghitung jumlah penduduk yang memiliki pengeluaran perkapita yang tidak mencukupi untuk mengkonsumsi barang dan jasa dengan nilai 20 kg beras per kapita per bulan untuk wilayah pedesaan, atau 30 kg beras untuk perkotaan.¹¹ Walaupun tampak praktis, pendekatan ekuivalen beras memiliki kelemahan. Salah satunya karena dinamika konsumsi masyarakat yang mengarah pada makin bervariasinya jenis dan kualitas barang dan jasa. Sesuai dengan

⁸ Sumber: Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, 2005.

⁹ Sutyastie Soemitro, *Op.cit.*, hal. 34.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Badan Pusat Statistik Propinsi Jawa Tengah, *Pilot Studi Perumusan Indikator Kemiskinan Di Jawa Tengah*, 2003, hal. 2.

perkembangan zaman, pola konsumsi masyarakat juga berkembang pesat dan tidak dapat dicerminkan oleh fluktuasi harga beras sehingga metode pengukuran kemiskinan tersebut kurang representatif.

Sementara itu, menurut Bank Dunia (*World Bank* 2000), kemiskinan dapat diukur oleh kekayaan yang dimiliki seseorang, kesehatan, gizi, pendidikan, aset, perumahan, dan hak-hak tertentu dalam masyarakat seperti kebebasan berbicara. Di samping itu, kemiskinan merupakan kenyataan kurangnya kesempatan/peluang ketidak berdayaan dan kerentanan dalam menghadapi keterpurukan ekonomi.¹²

Di pihak lain, pendekatan BKKBN dalam pengukuran kemiskinan didasarkan pada kriteria sejahtera tahap I (KS I) dan keluarga pra sejahtera (pra KS) karena alasan ekonomi.¹³ Keluarga sejahtera tahap I adalah keluarga yang memenuhi lima indikator sebagai berikut (1) anggota keluarga melaksanakan ibadah sesuai agama yang dianut masing-masing; (2) seluruh anggota keluarga pada umumnya makan dua kali sehari atau lebih; (3) seluruh anggota keluarga mempunyai pakaian yang berbeda di rumah, sekolah, bekerja, dan bepergian; (4) bagian terluas dari lantai tanah bukan dari tanah; (5) bila anak sakit atau pasangan usia subur (PUS) ingin mengikuti keluarga berencana (KB) pergi ke sarana/petugas kesehatan serta diberi cara KB modern, sedangkan keluarga prasejahtera adalah keluarga yang tidak memenuhi salah satu kriteria tersebut.

¹² *Ibid.*

¹³ Sumber: BKKBN Propinsi Jawa Tengah, 2003.

Dalam kaitan menentukan karakteristik rumah tangga miskin ini, BPS Propinsi Jawa Tengah secara resmi menggunakan metode pendekatan '*basic needs approach*' atau kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai ketidakmampuan masyarakat memenuhi kebutuhan dasar. Dalam hal ini kemiskinan dipandang dari sisi ketidakmampuan ekonomi. Jumlah penduduk miskin adalah banyaknya penduduk yang berada di bawah suatu batas yang dikenal dengan batas miskin. Ketentuan batas kemiskinan yang dibuat oleh BPS didefinisikan sebagai pemenuhan kebutuhan minimal makanan 2.100 kalori untuk setiap orang per hari ditambah kebutuhan bukan makanan, berupa perumahan, sandang, pendidikan, kesehatan, transportasi serta kebutuhan dasar bukan makanan lainnya.¹⁴ Pilot Perumusan Indikator Kemiskinan BPS Jawa Tengah menentukan variabel kemiskinan meliputi (1) jenis lantai rumah; (2) luas lantai perkapita; (3) sumber air; (4) kepemilikan jamban/wc; (5) pangan (makanan); (6) sandang (pakaian); (7) kemampuan berobat; dan (8) kegiatan sosial.¹⁵

Untuk mendekati kenyataan masyarakat miskin di Indonesia khususnya masyarakat nelayan di Jawa Tengah, penulis lebih menitikberatkan ketidakmampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) sebagaimana

¹⁴ Badan Pusat Statistik Propinsi Jawa Tengah, *Kemiskinan Jawa Tengah Tahun 1996-2002*, hal. 2-3

¹⁵ *Op. cit*, hal. 25 – 28.

yang diberlakukan oleh BPS, dengan indikator dilihat dari segi kondisi sandang/pakaian, pangan/makanan, papan/perumahan, pendidikan dan kesehatan.

Bagi setiap negara di dunia termasuk Indonesia yang meratifikasi deklarasi HAM harus bertanggung jawab untuk mengatasi kemiskinan di negara masing-masing. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 40 dari HAM PBB tahun 1948 yang mengatur: “Setiap orang mempunyai hak atas standar hidup yang memadai untuk hidup sehat dan sejahtera bagi diri dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan, kesehatan, pelayanan sosial, hak keamanan kerja, sakit, orang lumpuh, janda, usia lanjut dsb”:

“Everyone has the right to standard of living adequate for himself and his family including food, clothing, housing and medical care and necessary, social service, and the right to security in the event of unemployment, sickness, diasability, widowhood, old age or otherlack of livehood in circumstances beyond his control.....”¹⁶

Ketentuan dalam deklarasi HAM ini relevan untuk dikaitkan dengan Pasal 34 dan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945. Dalam Pasal 34 berbunyi: “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”, sedangkan Pasal 27 ayat (2) berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

¹⁶ Christopher Pierson, dikutip dari Deklarasi HAM PBB, dalam *Beyond the Welfare State*, Second Edition, 1998, hal. 101.

Oleh karena cita-cita tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **POLITIK HUKUM NEGARA KESEJAHTERAAN INDONESIA: Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah**. Topik ini selain menarik secara teoretis dan akademis, juga sangat diperlukan untuk dilakukan penelitian dengan alasan sebagai berikut.

Pertama, masih langkanya literatur yang mengkaji tentang hubungan hukum, baik secara substantif maupun institusional dengan persoalan kesejahteraan sosial. Bilamana tersediapun boleh jadi masih bersifat permukaan atau tidak mendalam. Hal yang demikian nampak dalam Sistem Ekonomi Nasional dan Kesejahteraan Sosial yang diatur dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD 1945 belum terjabarkan secara memadai. Salah satu sebabnya, adalah bervariasinya tafsiran terhadap teks-teks norma yang ada dalam UUD 1945.

Dalam konteks ini, Bagir Manan mengatakan, bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan salah satu karakteristik¹⁷ sistem konstitusi dan kenegaraan yang ingin diwujudkan dalam negara Indonesia. Dasar konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare*

¹⁷ Lebih lanjut dikatakan, Pasal ini bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang pemerintah untuk turut serta dalam kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita keyakinan, dan pandangan kenegaraan yang dianut, dipegang dan diperjuangkan secara konsisten oleh para pimpinan pergerakan nasional. Betapa pentingnya arti bunyi Pasal 33, terlihat antara lain dalam Piagam Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia tanggal 19 Mei 1950 dalam rangka kembali kepada bentuk Negara Kesatuan. Dalam Piagam Persetujuan tersebut dicantumkan bahwa ketentuan Pasal 33 UUD 1945 disepakati untuk dimasukkan dalam UUDS 1950. Berdasarkan kesepakatan itu, maka isi Pasal 33 UUD 1945 dimuat secara utuh dalam Pasal 38 UUDS 1950.

State) tersebut dalam praktiknya belum sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini terjadi karena kebijakan pemerintah dalam pembangunan nasional yang dilalui dengan tahapan lima tahunan selalu menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi yang diikuti stabilitas politik dan keamanan, tetapi lebih berorientasi pada pertumbuhan dan lebih bersifat liberalis, bukan kesejahteraan yang dapat dinikmati bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945. Hasil pembangunan khususnya bidang ekonomi ternyata lebih dinikmati oleh mereka yang mempunyai kemampuan dan akses terhadap pengambil/pelaksanaan kebijakan, bahkan sistem ekonomi kekeluargaan yang diamanatkan UUD 1945 berbelok arah menjadi sistem ekonomi keluarga. Hal demikian sesuai dengan pendapat Oliver Goldsmith, sebagaimana dikutip oleh Jawahir Thontowi yang mengatakan bahwa hukum itu melindas bagi yang miskin/lemah, dan dikendalikan oleh yang kaya/kuat: *The laws grind the poor the rich men govern the law*.¹⁸

Seiring dengan itu, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa terlepas dari semua harapan ke arah reformasi, demokratisasi dan liberalisasi, konsep Negara Kesejahteraan dalam UUD 1945 masih menjadi masalah mendasar yang perlu direnungkan.¹⁹ Pentingnya perenungan itu dibuktikan Jimly Assiddiqie, bahwa dari

¹⁸ Rene David, *Major Legal System in The World to Day*, Stevans & Sons, London, 1995, hal. 14, dalam Jawahir Thontowi, *Islam, Politik, dan Hukum*, Madyan Press, Yogyakarta, 2002, hal. 185.

¹⁹ Lebih lanjut dikatakan, 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 kesejahteraan. Jimly Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Negara Kesejahteraan Dan Relitas Masa Depan*, dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar, FH UI, 1998, hal. 18.

32% produk UU dan PP (319 buah) mengenai kebijakan ekonomi yang ditetapkan antara tahun 1967-1983, hanya 11,6% yang merujuk Pasal 33. Walaupun demikian, sebagian terbesar usaha kita membangun perekonomian tidak mengacu kepada upaya untuk secara sengaja menjabarkan prinsip demokrasi ekonomi dan Negara Kesejahteraan itu sendiri. Sehingga hanya mampu menyerah kepada tuntutan perkembangan pragmatis, di mana sebanyak 88,4% usaha kita diarahkan pada upaya liberalisasi ekonomi sesuai tuntutan keadaan.⁶

Alasan kedua, masih tingginya angka kemiskinan, khususnya masyarakat nelayan/pandega. Ketidakberdayaan peraturan hukum dalam menanggulangi kemiskinan khususnya nelayan tradisional dan nelayan pandega menjadi sangat penting dan perlu dilihat dari segi hubungan antara keefektifan hukum dengan upaya pengentasan kemiskinan nelayan.

Hasil penelitian Baharudin Lopa menyimpulkan bahwa kondisi kehidupan para nelayan (khususnya nelayan tradisional dan nelayan pandega) kemampuan ekonominya masih memprihatinkan. Hal ini disebabkan karena peralatan yang mereka miliki masih sederhana sehingga tidak bisa memberikan hasil tangkapan yang memadai. Begitu pula hukum positif yang berlaku tidak mendukung prosedur administrasi pemberian kredit, pembagian dana yang menjadi hak para nelayan masih

⁶ *bid.*, hal. 13.

berbelit-belit dan tidak transparan. Berbagai penyelewengan yang dilakukan oleh oknum tengkulak juga masih berlangsung. Akibatnya para nelayan/sawi perahu mengalami kehidupan yang tetap menjadi miskin.²¹

Kemiskinan para nelayan tersebut juga dapat ditekan dalam hasil penelitian Imam Muchtar yang menggambarkan bahwa perkampungan pemukiman penduduk sepanjang pantai umumnya terkumpul rumah-rumah masyarakat nelayan dari golongan miskin. Mereka tinggal berhimpitan dalam gubuk kecil yang relatif sempit berdinding gedeg (dinding yang terbuat dari anyaman bambu) atau papan dan/atau kombinasi papan dan gedeg dengan penerangan dari lampu minyak tanah.²²

Alasan terakhir, topik ini menarik karena kondisi geografis Indonesia hampir 80% terditi atas lautan. Wilayah laut, termasuk Zona Ekonomi Eksklusif, mencakup 5,8 juta kilometer persegi, atau sekitar tiga perempat dari keseluruhan wilayah Indonesia.²³ Sumber alam yang melimpah untuk memenuhi hajat hidup masyarakat sungguh tersedia di lautan. Ironisnya, justru masyarakat nelayanlah yang paling

²¹ Hasil penelitian Baharudin Lopa dalam disertasinya melaporkan, bahwa tingkat kemiskinan para nelayan tradisional di berbagai daerah di Indonesia masih sangat rendah. Hal ini disebabkan karena peralatan yang mereka miliki masih sederhana, sehingga tidak bisa memberikan hasil tangkapan yang memadai. Begitu pula hukum positif yang berlaku tidak mendukung prosedur administrasi pemberian kredit, pembagian dana yang menjadi hak para nelayan masih berbelit-belit dan tidak transparan. Selain itu masih terjadi berbagai penyelewengan yang dilakukan oleh oknum tengkulak. Akibatnya para nelayan/sawi perahu kehidupannya tetap menjadi miskin. Baharudin Lopa, *Aspek Perkembangan Hukum Laut Khususnya Hukum Pelayaran Dan Perniagaan Di Sulawesi Selatan*, Disertasi, Undip, 1982, hal. 285-286.

²² Imam Muchtar, *Dimensi Ekonomi Politik Pembentukan Hukum Di Bidang Kelautan*, Tesis, Ilmu Hukum, Uridip, Semarang, 2002, hal. 79.

²³ Rokhmin Dahuri, Kata Pengantar, dalam Ary Wahyono, *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*, Media Pressindo bekerjasama dengan Yayasan Adikarya Ikapi dan Ford Foundation, Yogyakarta, 2001, hal. v

miskin. Benarkah sumber daya alam laut tidak terlindungi oleh hukum nasional, atau karena mental masyarakat nelayan yang susah diatur. Budaya hedonis dan konsumtif di kalangan nelayan begitu menonjol pada musim panen ikan tiba.

Tidak kurang jumlah penduduk Indonesia sekitar 41 juta jiwa (22%) tinggal di wilayah pesisir.²⁴ Ini berarti bahwa masyarakat nelayan secara fungsional belum dapat memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia dengan baik. Dari segi kepentingan umum dan hukum kebijakan pemerintah, dapat dipastikan bahwa keefektifan hukum terhadap pengaturan sumber daya alam dan mekanisme kerjanya dalam membangun tidak memadai.

Terkait dengan itu kebijakan pemerintah dalam modernisasi perikanan ternyata mempengaruhi kondisi nelayan menjadi miskin. Hal ini disebabkan oleh dua efek negatif,²⁵ yaitu rusaknya daya dukung lingkungan serta timbulnya kesenjangan yang makin lebar antara nelayan buruh/pandega dengan nelayan juragan/pemilik kapal.

²⁴ Zarmawi Ismail, *Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Wilayah Pesisir Indonesia: Telaah Ekonomi Nelayan Dan Petani Tambak*, dalam: *Indonesia Menapak Abad 21, Kajian Ekonomi Politik*, IPSK-LIPI, Jakarta, 2000, hal. 196.

²⁵ Sebagaimana yang dikatakan oleh Ahmad Erani Yustika, *pertama*, akibat kebijakan modernisasi perikanan yang hanya terkonsentrasi untuk meningkatkan hasil tangkapan sumberdaya laut (ikan, tanaman, dan lain-lain), justru menyebabkan daya dukung lingkungan menjadi rusak. Saat ini masalah terumbu karang sudah menjadi persoalan genting di perairan Indonesia karena ekosistemnya terganggu. *Kedua*, modernisasi perikanan yang hanya melihat sisi peningkatan teknologi mekanisasi penangkapan, malah menyebabkan terjadinya ketimpangan kelas yang lebar antara pemilik kapal dan nelayan buruh. Modernisasi perikanan dalam perkembangannya cuma bisa diakses oleh segelintir nelayan kaya yang memiliki modal dan pengetahuan, sementara nelayan tradisional (buruh/pandega) yang tidak mengikuti perkembangan modernisasi terperangkap dalam jebakan kemiskinan yang lebih parah. Ahmad Erani Yustika, *Op.cit.*, hal. 70-71.

B. Rumusan Masalah

Untuk menjawab persoalan tentang POLITIK HUKUM NEGARA KESEJAHTERAAN INDONESIA: Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah, rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah fungsi hukum substantif yang telah ada sudah dapat dipergunakan sebagai sarana penggerak dan pengendali masyarakat (*law as a tool of social engineering*) dalam mengupayakan tercapainya kesejahteraan sosial dan ekonomi, sekaligus dapat mengentaskan kemiskinan dalam masyarakat nelayan.
2. Bagaimanakah peran dan fungsi lembaga-lembaga yang diamanatkan oleh perundang-undangan dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya sehingga persoalan kemiskinan masyarakat nelayan dapat ditanggulangi.

C. Tujuan Penelitian

Berkenaan dengan permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan:

1. memaparkan secara komprehensif tentang keberadaan hukum (*existing rule*) terkait dengan konsep kesejahteraan sosial (*social welfare*) dan ekonomi masyarakat, sehingga kontribusinya dari segi hukum ketatanegaraan diharapkan mampu membangun paradigma hukum yang efektif terkait dengan Negara Kesejahteraan,

yang mencerminkan kepastian hukum (*legal certainty*), kemanfaatan (*utility*) dan keadilan (*justice*)

2. membuktikan keefektifan fungsi-fungsi lembaga dalam melaksanakan tugas, kewenangan dan pengawasannya dalam rangka bagi hasil perikanan yang berkaitan dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan di Jawa Tengah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat:

1. memberikan input bagi pemerintah dalam penyempurnaan UU Bagi Hasil Perikanan (UU No. 16 Tahun 1964), yang hingga kini belum ada Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksanaannya.
2. memberikan kontribusi yang signifikan bagi teori dan operasionalisasi terhadap sistem peraturan hukum yang efektif, khususnya terhadap kebijakan pemerintah yang lebih sederhana dalam mengupayakan tercapainya fungsi, kewenangan dan tanggung jawab utama Departemen, Dirjen, Pemda, Kanwil dan Dinas Dati I maupun Dati II. Terutama yang terkait dengan strategi pemerintah pusat dan daerah dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat nelayan.

E. Kerangka Teori

Untuk mencapai maksud dan tujuan penelitian ini, perlu ditetapkan kerangka teori sebagai dasar pengertian operasional dari konsep-konsep yang terkait dengan Negara kesejahteraan, yang meliputi Negara Kesejahteraan (Negara Hukum Materiel), Kedaulatan Negara dengan Negara Hukum, Negara Hukum Demokrasi, Teori Perundang-undangan, Institusionalisasi, Keefektifan Hukum sebagai *a tool of social engineering*, dan Masyarakat Nelayan.

1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Dalam kajian pustaka *Welfare State* terdapat beberapa kecenderungan pemikiran sebagai berikut.

a. *Welfare State* menurut Ilmuwan Barat

Welfare State merupakan tanggung jawab dan kewajiban negara yang meliputi (a) Pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*); (b) Pelayanan sosial; dan (c) Intervensi ekonomi pasar, sebagai tanggung jawab negara dalam kesejahteraan warga negaranya, atau sebagai kewajiban negara dalam memenuhi hak warga negara terkait dengan pemenuhan *basic needs*, dan warga negara dapat mengklaim bilamana pemerintah tidak melaksanakan kewajibannya sesuai dengan aturan hukum.²⁶

²⁶ Lihat Ramesh Mishra, *Welfare State in Crisis, Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf Books Ltd, Harvester Press, London, 1984, hal. xi. Lihat juga Lawrence Friedman, *Legal Culture and Welfare State*, dalam Günther Teubner, *Dilemmas Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin-

b. *Welfare State* menurut Ilmuwan Muslim

Kontribusi pemikiran dari Anwarul Yaqin dan Faruq an-Nabahan lebih menyempurnakan pemikiran tersebut sebab *Welfare State* sebagai tanggung jawab negara dalam kesejahteraan individu dan masyarakat meliputi peningkatan nilai-nilai spiritual dan pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*). Selain itu, negara menggunakan aturan hukum untuk menyelenggarakan pendidikan, kesehatan, perlindungan orang lemah (wanita, orang tua, anak-anak), pemberantasan eksploitasi ekonomi, dan pelayan sosial, termasuk melakukan pengawasan faktor utama penggerak perekonomian, menghentikan muamalah yang diharamkan, dan mematok harga kalau dibutuhkan.²⁷

2. Kedaulatan Negara Hukum

Kerangka teoretis yang perlu dijabarkan adalah konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Demokratis, dan Teori Perundang-undangan.

New York, 1986, hal. 12. Lihat juga Cranston, *Legal Foundation of Welfare State*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1985, hal. 4. Dan lihat Vilhem Aubert, *The Rule of Law and the Promotional Function of Law in the Welfare State*, dalam Gunther Teubner, *Dilemmas.....*, *Op.cit.*, hal. 32.

²⁷ Anwarul Yaqin, *Law And Society In Malaysia*, International Law Book Services, Kuala Lumpur, Malaysia, 1997, hal. 304. Lihat juga dalam M. Faruq an-Nabahan, *Al-Iqshad al-Islam*, Terjemahan Muhadi Zaenuddin, *Sistem Ekonomi Islam, Pilihan Setelah Kegagalan Sistem Kapitalis dan Sosialis*, UII, Press, Yogyakarta, 2000, hal. 61-65.

a. Negara Hukum (*Rechtsstaat*)

Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Selain *rechtsstaat*, dikenal pula istilah *rule of law* yang berarti sama dengan negara hukum.

Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*.²⁸

Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*rule of law*', juga menyangkut dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*'. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum.²⁹

Di Eropa Barat sebutan bagi negara hukum adalah '*rechtsstaat*', sedangkan di Inggris sebutan bagi negara hukum adalah '*the rule of law*', dan di Amerika Serikat dikatakan sebagai *Government of law, but not of man*.³⁰ Memang terdapat perbedaan konsepsi antara *rechtsstaat* dan *rule of law*. Di lingkungan negara-negara Anglo-

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 72.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI Dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2004, hal. 121.

³⁰ Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1976, hal. 79.

Saxon (Inggris, Amerika dan negara-negara lain yang mengikuti pola bernegaranya) menolak adanya suatu pengadilan khusus seperti halnya pengadilan administrasi dalam negara hukum yang menganut faham '*rechtsstaat*'. Mereka mengutamakan persamaan dalam hukum sehingga tidak perlu ada perbedaan dalam forum pengadilan. Konsep mereka dikenal dengan istilah teknis *rule of law*.³¹

A.V. Dicey salah seorang pemikir Inggris mengemukakan tiga unsur utama *rule of law*³² yaitu (a) *supremacy of law*: yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum; (b) *equality before the law*: persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun pejabat negara; (c) *constitution based on individual rights*: konstitusi itu tidak merupakan sumber dari ha-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Wolfgang Friedman dalam bukunya '*Law in a Changing Society*' membedakan '*rule of law*' dalam arti formal yaitu dalam arti '*organized public*

³¹ Padmo Wahyono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Ind-Hild Co, Jakarta, 1991, hal. 74

³² A.V.Dicey, *Introduction to the Study of the Constitution*, Macmillan and Co, 1952, hal. 202-203, dalam Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, hal. 39. Dikatakan oleh Dicey: That "rule of law", then, which form a fundamental principles of the constitution, has three meaning: - It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power; - It means, again, equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts; - The "rule of law", lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals

power', dan *'rule of law'* dalam arti materiel yaitu *'the rule of just law'*. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel.³³

Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie berpendapat, kita dapat merumuskan kembali adanya dua belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law* ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yang meliputi:

- (1) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); (2) Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); (3) Asas Legalitas (*Due Process of Law*); (4) Pembatasan Kekuasaan; (5) Organ-Organ Eksekutif Independen; (6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; (7) Peradilan Tata Usaha Negara; (8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); (9) Perlindungan Hak Asasi Manusia; (10) Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*); (11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); (12) Transparansi dan Kontrol Sosial.³⁴

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi....., Op.cit.*, hal. 123. Lebih lanjut dikatakan, Jika hukum difahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Karena itu di samping istilah *'the rule of law'* oleh Friedman juga dikembangkan istilah *'the rule of just law'* tercakup pengertian keadilan yang esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, hal. 124-129.

Negara Hukum Indonesia mendasarkan pada *rechtsstaat*, sebagaimana dinyatakan oleh Muh.Yamin: Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat, government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.³⁵

Dalam praktik ketatanegaraan orang masih mempertanyakan apakah negara hukum (*rechtsstaat* atau *rule of law*) itu sudah dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini dapat dimengerti karena di dalam praktik, pengertian yang sebenarnya menurut teori masih perlu diperhitungkan dengan faktor-faktor nyata yang hidup di dalam masyarakat menurut waktu dan tempat. Karena itu, tidak mengherankan jika cita-cita yang universal mengenai negara hukum yang diletakkan dalam konstitusi sering dilanggar dalam praktik. Unsur-unsur negara hukum mempunyai kaitan yang erat dengan perkembangan sejarah suatu bangsa dan perkembangan masyarakatnya. Karena setiap negara memiliki sejarah yang tidak sama, maka pengertian negara hukum dan praktiknya di berbagai negara pun berbeda pula isi dan unsurnya. Istilah Negara Hukum secara tegas dimuat dalam UUD, setelah perubahan ketiga UUD 1945. Dalam Pasal 1 ayat (3) disebutkan: Negara Indonesia adalah negara hukum.

³⁵ Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 12.

Sebelum diadakan perubahan UUD 1945, ketentuan yang menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum tidak terdapat dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945, melainkan hanya dalam Penjelasan UUD. Konsep Negara Hukum ini disebut dalam Penjelasan UUD 1945 dengan istilah “*rechtsstaat*” yang diperlawankan dengan “*machtsstaat*” yang terang-terangan ditolak oleh para perumus UUD. Akan tetapi, karena belum tercantum dalam pasal, sedangkan Penjelasan UUD direncanakan akan dihapus dari naskah resmi UUD, ketentuan mengenai Negara Hukum ini perlu ditegaskan dalam pasal.³⁶ Walaupun tidak disebutkan yang dimaksud negara hukum pada Pasal 1 ayat (3) tersebut, dapat difahami bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum campuran ‘*rechtsstaat*’ dan ‘*rule of law*’.

b. Negara Hukum Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)

Seperti yang dikemukakan Jimly Asshiddiqie, hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Hal itu terjadi karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute*

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, Jakarta, 2002, hal. 3.

rechtsstaat, melainkan *demokratische rechtsstaat* atau negara hukum yang demokratis.³⁷

Dengan perkataan lain, dalam setiap Negara Hukum yang bersifat Nomokratis harus menjamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

Negara Hukum Indonesia berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai tujuan negara sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan negara Indonesia tersebut. Dengan demikian, pembangunan Negara Indonesia tidak akan terjebak menjadi sekadar *rule-driven*, melainkan tetap *mission driven*, tetapi *mission driven* yang tetap didasarkan atas aturan.³⁸

c. Teori Perundang-undangan

Dalam teori hukum murni (*pure theory of law*) Hans Kelsen menyebutkan bahwa tata urutan norma hukum ini terdiri atas butir-butir berikut.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi.....*, *Op.cit.*, hal.128-129.

³⁸ *Ibid.*, hal. 129.

- 1) Norma hukum yang lebih tinggi dan norma hukum yang lebih rendah;
- 2) Tata urutan dari tata hukum yang berbeda-beda. Hal ini terdiri atas:
 - a) Konstitusi yaitu: pertama, konstitusi dalam arti materiel dan formil ketentuan tentang pembentukan norma-norma umum. Kedua, penentuan isi norma umum oleh konstitusi. Ketiga, kebiasaan yang ditentukan oleh konstitusi;
 - b) Norma umum yang dibuat atas dasar konstitusi: Statuta dan hukum kebiasaan;
 - c) Hukum Materiel (substantive) dan hukum acara (formal);
 - d) Penentuan organisasi penegak hukum oleh norma umum;
 - e) Peraturan koordinasi, dan
 - f) Sumber Hukum.³⁹

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, disebutkan bentuk peraturan dengan tata urut sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar;
2. Ketetapan MPR/S;
3. Undang-Undang/Perpu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain.

³⁹ Hans Kelsen, terjemahan oleh Sumardi, *Teori Hukum Murni*, Rimdi Press, Jakarta, hal 126-131.

Saat ini telah dikeluarkan UU No.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Perundang-undangan, yang berisi *hierarkhi* peraturan perundang-undangan. Urutannya adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah:
 - a. Peraturan Daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa.⁷

3. Institusionalisasi

Konsep institusi terkait dengan Negara Kesejahteraan, yaitu lembaga-lembaga yang diamanatkan oleh UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen tahun 1999-2000 yang antara lain, Departemen Sosial ditingkat pusat dan dinas-dinas di tingkat daerah.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi.....*, *Op.cit.*, hal. 310-311.

Gagasan tentang *the least government is the best government*, yang semula dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, tidak absolut sebab sebaliknya *the least government is the best government*⁸ juga tidak bertentangan terutama ketika peran partisipasi masyarakat diberi ruang lebih fleksibel. Akan tetapi, demi berkesinambungan fungsi kewenangan dan pengawasan pembentukan institusi pusat dan daerah tetap sangat diperlukan sesuai UU No. 6 Tahun 1974.

Sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber, sistem hukum nasional tumbuh dengan perkembangan dari organisasi pemerintah dan pertumbuhan tersebut merefleksikan kondisi sosial dan perubahan-perubahannya. Perubahan-perubahan dalam ekonomi berpengaruh terhadap prinsip-prinsip persetujuan kontraktual, peningkatan penggunaan uang sebagai ukuran nilai tukar juga menimbulkan perubahan dalam hukum.⁴²

Lebih lanjut Max Weber mengatakan bahwa dalam menganalisis hukum dengan institusi hukum haruslah dilihat dalam konteks historis, politik, dan kenyataan sosial. Hukum harus dipahami sebagai kondisi yang kompleks yang menentukan tindakan manusia.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 58.

⁴² Max Weber, *Sociology Law and Legal Institutions*, dalam L.B. Curzon, *Jurisprudence*, Macdonald & Evans Ltd, 1979, hal. 142.

*Analysed law and legal institutions within the context of historical, political and social realities. Law was to be understood as "a complex of factual conditions determining human actions".*⁴³

4. Keefektifan Hukum

Sebagai kelengkapan teori atas objek penelitian tentang *Welfare State*, juga penting dikemukakan teori Roscoe Pound, tentang *Law as a tool of Social Engineering*,

Sebagaimana dikatakan Antony Allot, hukum itu efektif bila tujuannya *preventive* (mencegah), eksistensinya dan penerapannya mencegah sikap yang tidak disetujui. Bila tujuannya *curative*, yaitu untuk memperbaiki suatu kekurangan atau kerusakan, keberhasilannya diukur sejauh mana kekurangan atau kerusakan hilang. Hukum-hukum yang efektif umumnya harus bekerja sesuai dengan tujuannya. Bila terjadi kegagalan, ada kemungkinan perbaikan lebih mudah.

*We can tell if it is effective if, its purpose being 'preventive', its existence and application prevent the conduct disapproved of. If its purpose is 'curative', to remedy some deficiency or disorder, its effectiveness is measured by the extent to which the deficiency or disorder disappear. Effective laws should generally do what they are designed to do; if some failure occurs, there should be the possibility and means of easy rectification.*⁴⁴

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ Antony Allot, *The Limits of Law*, London-Butterworths, 1980, hal. 29.

Ross Cranston mengatakan bahwa pada sisi yang lain peraturan bidang kesejahteraan sosial yang sedianya diharapkan menjadi sarana untuk mengubah masyarakat, ternyata kurang berhasil/gagal. Di satu sisi peraturan kesejahteraan sosial mungkin gagal karena tampak di permukaan mempunyai karakter mendua yang menimbulkan kesenjangan. Sementara itu pada sisi lain kegagalan mungkin hanya terjadi ketika terlihat dalam konteks atau maknanya. Setidaknya terdapat empat hal terjadinya kegagalan tersebut, yaitu (1) peraturan tidak berjalan secara efektif karena tidak ada daya tarik oleh masyarakat miskin sebagai tujuan utamanya; (2) peraturan tidak ditegakkan dengan baik; (3) karena efek secara langsung dan tidak langsung tidak sesuai yang diharapkan; dan (4) ketentuan mengenai kadar kesehatan masyarakat, standar perumahan, sewa dan upah minimum tidak selalu sesuai dengan yang diharapkan:

On the other hand, social welfare regulation might fail because on its fact it is characterized by ambiguities and gaps, on the other hand, its failure might only be evident when it is seen in context. Lebih lanjut dikatakan: At one level, failure might be property of the way social welfare regulation emerges: it might not have had effectiveness or the interest of the poorer sections of society as its primary aim, as where its proponents are more concerned with its symbolic significance. At another level, failure of social welfare regulation might reflect defect of legislative form in the light its aims. A final of regulatory failure occurs become underrable independent and unintended effects swamp desirable direct and indirect effects. These four levels of regulatory failure explain why public health measures, housing standards, rent control and minimum wage laws do not always measure up to expectations.⁴⁵

⁴⁵ Ross Cranston, *Legal Foundation of the Welfare State*, George Weidenfeld and Nicolson Ltd, London, 1985, 160-161.

Roscoe Pound berpendapat bahwa hukum sebagai sarana perubahan sosial (*a tool of social engineering*) harus dilihat sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk membangun suatu struktur masyarakat yang efisien, dengan memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial secara maksimum dengan mengurangi perbedaan dan pemborosan.

*The aim of social engineering is to build as efficient a structure of society as possible, which require the satisfaction of the maximum of wants with the minimum of friction and waste.*⁴⁶

Kehidupan sesungguhnya dari hukum terletak pada penegakannya, maka kajian yang serius tentang keefektifan hukum merupakan suatu keharusan.⁴⁷ Dengan demikian akan dilihat mampukah hukum sebagai sarana perubahan sosial yang berkaitan dengan segi keefektifan hukum dalam mensejahterakan masyarakat khususnya masyarakat nelayan.

Ada enam pokok dalam memahami hukum sebagai sarana perubahan sosial, *Law as a tool of Social Engineering*. Dalam karya Roscoe Pound yang monumental, *Scope and Purposive of Sociological Jurisprudence*, Tahun 1912, disebutkan enam hal tersebut sebagai berikut:

⁴⁶ Dias, *Jurisprudence*, Butterworths, London, 1976, hal. 596.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000, hal. 18..

Pertama, hukum sebagai sarana perubahan sosial dimaknai sebagai suatu kajian dari pengaruh nyata dari lembaga-lembaga hukum dan doktrin-doktrin hukum.

Kedua, hukum sebagai sarana perubahan sosial juga terjadi bilamana kajian sosiologisnya dimaksudkan sebagai upaya memahami persiapan ke arah pembuatan perundang-undangan, termasuk ada tidaknya metode dan teknik pembuatan proses pembuatan undang-undang yang dapat diterima secara sah.

Ketiga, mempelajari doktrin-doktrin hukum, kelembagaannya dan proses pembuatannya yang mengarah pada lahirnya suatu peraturan hukum yang efektif.

Keempat, atas keseluruhan kajian tersebut tidak dapat dilepaskan dari asal-usul bagaimana doktrin dalam suatu masa tertentu tumbuh dan berkembang dan bagaimana pengaruhnya terhadap kondisi sosial dan ekonomi dan bagaimana pula hal tersebut dapat diakomodir ke dalam suatu peraturan hukum yang diharapkan dapat menghasilkan suatu keadaan lebih baik.

Kelima, hukum sebagai sarana perubahan sosial juga terkait dengan pentingnya solusi yang masuk akal dan adil bagi suatu kepentingan individu oleh karena kadang-kadang para hakim hanya menyandarkan pada hukum yang telah ada dalam suatu peraturan, meskipun belum tentu dapat memenuhi rasa keadilan bagi pencari keadilan.

Keenam, sesungguhnya hasil akhir yang diinginkan oleh hukum sebagai sarana perubahan sosial adalah upaya-upaya yang dimaksudkan untuk membuat suatu hukum lebih efektif dalam mencapai terciptanya tujuan hukum.⁴⁹

Terciptanya tujuan hukum sebagaimana dikehendaki oleh Roscoe Pound, dalam teori sarana perubahan sosial, lebih khusus adalah dalam kaitannya dengan upaya manusia dalam memenuhi kepuasan akan kebutuhan dan kemauan manusia, rasa aman dari peroleh kepentingan yang lebih baik dalam proses peradabannya.⁵⁰

Dalam bukunya, *The Spirit of the Common Law*, sarana perubahan sosial dalam kaitannya dengan pembangunan masyarakat melalui upaya mencapai tujuan hukum, yaitu suatu perubahan-perubahan terdiri dari pemikiran tidak sekadar dalam mengharmonisasikan kemauan manusia yang abstrak, akan tetapi pengamanan konkrit atau merealisasikan kepentingan manusia dalam wujud dan hasrat dan kepentingan kebendaan umat manusia.⁵¹

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 82. Dikatakan oleh Roscoe Pound: *More specifically, the insist upon six point: (1) The first is the study of the actual social effects of legal institutions and legal doctrines; (2) The sociological study in connection with the legal study preparation for legislation. The accepted scientific method has been to study other legislation analytically; (3) The study of them means of making legal rules effective; (4) Means toward the end last considered is legal history, that is study not merely of how doctrines have evolved and developed, it is to show us how the law of the past grew out of social, economic, and how it accorded with or accommodated itself to them, and how far we can proceed upon that law as basis with well-grounded of producing the result desired; (5) Another point is the importance of reasonable and just solution of individual causes, in general jurist stand for what has been called equitable application of law, but insist that within wide limits he should be free to deal with the individual case; (6) Finally, the end, toward which the foregoing point are but some of the means, is to make effort more effective in achieving the purposes of law. Ibid.*

⁵⁰ Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*. Yale University Press, London (UK), New Brunswick (USA), 1954, hal. 223.

⁵¹ Lihat lebih lanjut, Roscoe Pound, *The Spirit of the Common Law*, Transaction Publishers, London (UK) News Brunswick (USA), 1983, hal. 196.

Terdapat kelemahan dalam teori *social engineering* Roscoe Pound ini, selain dalam teori dan praktik hanya memberikan peran dominan pada penguasa, juga tidak memberikan peluang yang cukup bagi masyarakat lemah. Akan tetapi, bagi negara-negara yang sedang membangun, seperti halnya pemerintah Indonesia pada masa Orde Baru tahun 1973 s/d 1997, tampaknya masih tetap relevan bagi upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Namun, tidak sekaligus membawa dampak pemerataan terhadap masyarakat (*trickle down effect*), bahkan kecenderungan teori *social engineering* mengabaikan hak-hak masyarakat.

Dalam konteks inilah teori *Social Engineering* didukung oleh pemelihara hukum liberalis (*liberal legal though*) yang menempatkan status hukum formal dan atau hukum positif sebagai yang dominan. Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*) sebagai lahirnya kelompok yang menandingi pemikiran hukum *legal formalisme*. Teori Studi Hukum Kritis ini lahir dan dibangun dengan tujuan untuk menciptakan suatu pemikiran hukum yang partisipatif, emansipatif dan juga adanya semangat pemberdayaan masyarakat.

Adapun beberapa parameter pemikiran Studi Hukum Kritis sebagai berikut.

1. Dalam tradisi hukum Barat tidak saja telah terjadi dalam filsafat hukumnya, melainkan juga krisis dalam hukum itu sendiri. Pada saat ini tradisi hukum Barat, seperti susunan integritas hukum, keberlangsungannya, dasar-dasar akar keagamaan, kualitas transedental tenggelam, tidak saja dari kalangan filosofis hukum dan pemikir pembuat hukum, pengacara dan dosen-dosen hukum, tetapi

juga dasar hilangnya kesadaran sebagian besar masyarakat. Lebih dari itu, mereka semuanya telah hilang dari hukum itu sendiri.

2. Gerakan Studi Hukum Kritis mengkritik *decree mainstay* teori positivisme-teori hukum liberal, terhadap asas netralitas hukum (*neutrality of law*), otonomi hukum atau teori hukum murni (Hans Kelsen) yang merusak hanya dari politik. Hukum bekerja bukan di alam hampa, tetapi dalam ruang lingkup waktu, tempat dan juga perubahan sosial begitu cepat, padahal dalam teori hukum liberal tersebut terkandung kontradiksi (*self contradiction*).
3. Penganut pandangan teoretis hukum formalisme tersebut menemukan penyimpangan doktrin yang mengacu kepada realitas sosial. Ahli hukum Tata Negara membutuhkan teori demokratis, ketika ia menggambarkan hubungan antarnegara dengan masyarakat, setelah pemahamannya itu diperoleh, kemudian membangun suatu doktrin hukum di bidang hukum.⁹

5. Masyarakat Nelayan

Nelayan sebagai suatu entitas masyarakat pantai memiliki struktur dan tatanan sosial yang khas, yaitu suatu komunitas yang kelangsungan hidupnya bergantung pada perikanan sebagai dasar ekonomi (*based economic*) agar tetap

⁹ Kritik teoretis tentang hukum liberalisme oleh Gerakan Hukum Kritis dapat dilihat dari Roberto Mangabeira Unger, dalam Ifdhal Kasim, *Gerakan Studi Hukum Kritis, ELSAM*, Jakarta, 1995, XII-XXI).

bertahan hidup (*survival*). Modernisasi perikanan (*blue revolution*) yang berlangsung sejak tahun 1968 hingga kini mengakibatkan perubahan-perubahan dalam kehidupan sosial ekonomi nelayan. Akan tetapi tidak semua lapisan masyarakat pantai menikmati 'berkah maritim', karena sinergi modernisasi berkait dengan ketersediaan modal ekonomi dan biaya-biaya kemanusiaan (*human coast*).

Berkenaan dengan itu, nelayan yang tidak memiliki alat produksi kurang mampu memanfaatkan peluang yang terpapar dalam persaingan merebut energi pangsa produksi kelautan dibandingkan kelompok nelayan yang memiliki akses ke pendistribusi modal dan pusat kekuasaan.

Kehidupan masyarakat khususnya nelayan tradisional dan nelayan pandega hingga kini masih dalam himpitan kemiskinan. Hasil penelitian Mubyarto dan kawan-kawan terhadap nelayan di Kabupaten Jepara Tahun 1980 bersimpulan bahwa di suatu desa yang dihuni oleh nelayan terkumpul penduduk dari golongan miskin. Khususnya di sepanjang tepi laut dan tambak. Mereka tinggal berhimpitan dalam gubug-gubug kecil di sekitar daerah-daerah yang relatif sempit. Ada 198 rumah yang terbuat dari bilik dan beratap nipah, yang berarti sebanyak 55% seluruh jumlah bangunan tempat tinggal yang ada di desa, 19% atau 68 buah rumah terbuat dari kombinasi papan dari gedeg. 59 buah rumah lainnya, atau sebanyak 16% merupakan

bangunan setengah tembok, jadi hanya ada 10% saja atau 37 buah rumah yang sifatnya permanen.⁵³

Kehidupan nelayan hingga kini masih tetap merupakan kelompok masyarakat yang dapat digolongkan sebagai lapisan sosial yang paling miskin di antara kelompok masyarakat lain, misalnya sektor pertanian. Gambaran umum yang pertama kali bisa dilihat dari kondisi kemiskinan masyarakat nelayan adalah fakta-fakta yang bersifat fisik berupa kualitas pemukiman kampung-kampung nelayan miskin akan mudah diidentifikasi dari kondisi rumah hunian mereka. Rumah-rumah yang sangat sederhana, berdinding anyaman bambu, berlantai papan/tanah, dan keterbatasan pemilikan perabot rumah tangga adalah tempat tinggal para nelayan buruh dan nelayan tradisional.⁵⁴

Lebih dari itu, pada Oktober 2005 ini telah terjadi tindakan tragis yang dilakukan oleh keluarga nelayan miskin dengan membakar diri hingga meninggal dunia disebabkan terjepit persoalan ekonomi sebagai akibat kenaikan harga BBM. Ini menggambarkan betapa beratnya beban yang diderita oleh para nelayan walaupun hanya sekedar untuk kebutuhan hidup sehari-hari. Keluarga ini hidup di sebuah rumah yang memprihatinkan. Selain sempit, rumah itu hanya berlantaikan tanah dan berdinding bambu, hanya memiliki perabot dua kursi plastik, satu meja tua, dan

⁵³ Mubyarto, Lukman Soetrisno, Michael Dove, *Nelayan Dan Kemiskinan, Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai*, Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 27.

⁵⁴ Badarudin, *Modal Sosial (Social Capital) Dan Pemberdayaan Komunitas Nelayan*, dalam *Isu-isu Kelautan, Dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal. 25.

sebuah dipan kayu tak beralas. Pintu rumah itu pun hanya jeruji bagai penjara tetapi terbuat dari bambu.⁵⁵

F. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam tiga tahapan. Tahap *pertama*, penelitian atas dokumen penting terkait dengan peraturan hukum, baik dari tingkat hukum dasar, UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen. Kemudian dokumen UU yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat, termasuk peraturan lebih bawah hierarkhisnya, seperti Keppres, Inpres, Perpres, Perda di tingkat propinsi juga telah menjadi target utamanya.

Tahap kedua, dilakukan penelitian lapangan terhadap tiga Kabupaten di Jawa Tengah dengan menggunakan metode *purposive non random sampling*. Hal ini merupakan konsekuensi dari metode pendekatan nondoktriner atau *sociological jurisprudence*. Data lapangan dipergunakan sebagai informasi penting dalam menentukan keefektifan regulasi dan institusi dalam praktik hukum Negara Kesejahteraan bagi masyarakat khususnya masyarakat nelayan.

⁵⁵ Suara Merdeka, tanggal 11 Oktober 2005, hal. 1. Diberitakan lebih lanjut, bahwa karena suami mengalami defisit saat melaut, keluarga rela sehari makan, sehari tidak. "Kami kuat-kuat... menghadapi kondisi saat ini, meski terkadang kami harus menangis saat malam hari. Langkah pemerintah menaikkan harga BBM benar-benar membunuh kami secara perlahan-lahan. Ekonomi kami jadi terhenti, kondisi psikis kami juga sudah sangat lelah. Kami hidup di tengah-tengah keluarga yang butuh makan dan anak-anak yang butuh sekolah. Kami heran masih banyak pejabat yang tertawa, sementara masyarakatnya tak berdaya".

Tahap ketiga, hasil kajian pustaka dan lapangan disusun dalam bentuk laporan yang komprehensif dan sistematis, melakukan analisis data atas adanya kesesuaian muatan materi hukum dan kelembagaannya antara yang diatur dalam UUD 1945, UU dan peraturan lainnya.

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini selain pendekatan doktriner, yaitu atas esensi peraturan perundang-undangan, juga digunakan pendekatan nondoktriner (*sociological jurisprudence*). Dengan pendekatan ini penelitian yang dilakukan terkait dengan keefektifan hukum dalam mensejahterakan masyarakat khususnya masyarakat nelayan. Di sini hukum tidak hanya dilihat sebagai seperangkat norma yang keberlakuannya dapat efektif atau tidak, tetapi dikaitkan dengan adanya pengaruh faktor-faktor non-hukum, termasuk di dalamnya adalah institusi-institusi yang terkait dengan kesejahteraan masyarakat khususnya para nelayan.

Dengan pendekatan dimaksud, diharapkan dapat diberikan jawaban terkait dengan keefektifan berbagai kebijakan pemerintah dalam menyejahterakan masyarakat khususnya masyarakat nelayan. Di samping itu, untuk melihat lebih jauh sebenarnya praktik dalam kehidupan masyarakat yang tampak di permukaan seperti taat hukum tetapi hakikatnya apa yang dilakukan justru bertentangan dari nilai keadilan dalam masyarakat itu sendiri. Hal yang demikian dapat terjadi dalam masyarakat nelayan dalam hubungan bagi hasil perikanan. Wujud konkret nilai

keadilan ini adalah apabila rasa kepuasan/manfaat dapat dirasakan oleh sebagian besar dari masyarakat sebagai sasaran peraturan tersebut, sesuai dengan pemikiran Jeremy Bentham: *the greatest happiness of the greatest number*.⁵⁰

2. Sifat dan Tahapan Penelitian

Penelitian ini bersifat kualitatif, karena itu pendalaman secara rinci dari permasalahan yang ada sangat diperlukan agar hasil penelitian ini dapat menggambarkan situasi yang ada secara lebih jelas. Penelitian bertolak dari berbagai produk peraturan perundang-undangan dilanjutkan dengan penelitian lapangan untuk memperoleh informasi mengenai keadaan yang nyata.

a. Penelitian Kepustakaan

Dalam penelitian kualitatif ini terlebih dahulu dilakukan penelitian produk peraturan perundang-undangan, dengan melakukan kajian terhadap berbagai dokumen hukum substantif produk legislasi MPR dan DPR, meliputi: Undang-Undang Dasar 1945: Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34; Tap-Tap MPR/Propenas;

Berbagai produk peraturan perundang-undangan terkait dengan kesejahteraan masyarakat meliputi UU No.No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok

⁵⁶ Jawahir Thontowi, *Urgensi UU Pelayanan Publik dan Pencegahan Fungsi Diskresi untuk Penyalahgunaan Kekuasaan*, UNISIA, Yogyakarta, 2003, hal. 317.

Kesejahteraan Sosial; PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin.

Perlindungan bagi nelayan, meliputi: UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan; UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan; UU No. 31 Tahun 2004 (yang hingga kini belum ada peraturan pelaksanaannya) sebagai pengganti UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan; PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan; PP No. 46 Tahun 1993 dan PP No. 141 Tahun 2000 tentang Perubahan Pertama dan Kedua atas PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan; PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan sebagai pengganti PP No. 15 Tahun 1990; Perda Tingkat I Jawa Tengah No. I Tahun 1984 tentang Tempat Pelelangan Ikan (TPI); Perda Propinsi Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan (TPI); Perda Propinsi Jawa Tengah No. 10 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Perda Propinsi Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan (TPI); Perda No. 3 Tahun 2005 tentang Perijinan Usaha Perikanan.

Peraturan perundang-undangan Non Legislasi (Diskresi) meliputi Keppres No. 190 Tahun 1990 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial (JPS); Keppres No. 124 Tahun 2001 jo Keppres No. 8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan; Perpres No. 54 Tahun 2005 tentang Tim Koorddinasi Penanggulangan Kemiskinan; Inpres No. 5 Tahun 1993 tentang

Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan (IDT); Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No. 523/344/57 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 1984; Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No. 66 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda No. 16 tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan dilakukan untuk mendapatkan data dari berbagai institusi yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat nelayan. Selain itu juga untuk melihat langsung praktik bagi hasil perikanan di Jawa Tengah, dengan memilih tiga wilayah Kabupaten, meliputi Rembang, Pati dan Pekalongan, dengan cara sebagai berikut.

1) Wawancara

Wawancara dilaksanakan langsung kepada informan penelitian. Untuk mendapatkan data yang akurat dipilih metode/teknik pengambilan data dengan wawancara “bebas terpimpin”. Metode ini dipakai untuk mengurangi sifat kaku dari kedua belah pihak dalam proses wawancara sehingga diharapkan didapat data yang lebih akurat. Dalam wawancara bebas terpimpin unsur kebebasan masih dipertahankan, sehingga kewajaran dapat dicapai secara maksimal.

Penulis mempersiapkan "*interview guide*" yang dipakai sebagai catatan pokok-pokok yang ditanyakan sehingga masih memungkinkan adanya variasi-variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi ketika wawancara dilakukan. Catatan mengenai pokok-pokok pertanyaan ini bertujuan supaya arah wawancara tetap dapat dikendalikan dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang diteliti, sedangkan kebebasan akan memberikan kesempatan untuk menghindarkan kekakuan proses wawancara.

2) Informan Kunci (*Key Informants*)

Informasi digali berdasarkan pilihan dalam kualifikasi disiplin keilmuan dan pengetahuan, warga masyarakat, pejabat pemerintah yang bertanggung jawab dalam bidang kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat nelayan di tingkat Propinsi Jawa Tengah dan di tiga Kabupaten. Pejabat pada Dinas/Instansi terkait Pemda Jawa Tengah: Dinas Kesejahteraan Sosial Jawa Tengah, Bapak S. Wisnu Y; Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Tengah, Ibu Tri Astuti; Puskud Mina Baruna Jawa Tengah, Bapak Medi S; Bapermas Jawa Tengah, Bapak Slamet M; HNSI Jawa Tengah, Bapak R Surachmad; Bappeda Jawa Tengah, Bapak Walujo; Dinas dan Instansi terkait di tiga Kabupaten: Dinas Sosial, Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kabupaten Rembang, Ibu Siti Mardiyah; Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Rembang, Bapak Sutardi; TPI Tasing Agung Kabupaten Rembang, Bapak Suharno; KUD Saroyo Mino Tasik Agung, Kabupaten Rembang, Bapak Kasmadi; Dinas

Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati, Bapak Bram; KUD Saron Mino Juwana, Kabupaten Pati, Bapak Wahono; HNSI Kota Pekalongan, Bapak R. Wibowo; TPI Kota Pekalongan, Bapak Sudjadi.

c. Metode Penentuan Sampel.

Metode penentuan sampel yang dipergunakan adalah *purposive nonrandom sampling*. Sebagaimana judul disertasi ini, hal-hal yang menyangkut dengan regulasi dan institusi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan ekonomi nelayan, lebih dititikberatkan pada perilaku bagi hasil perikanan dalam rangka peningkatan kesejahteraan nelayan khususnya nelayan pandega. Pihak-pihak yang terkait antara lain Instansi Kesejahteraan Sosial Propinsi dan Kabupaten, Instansi Kelautan dan Perikanan Propinsi dan Kabupaten (di tiga Kabupaten). Di samping itu, juga pihak-pihak yang terkait dalam perilaku bagi hasil perikanan yang berlaku bagi masyarakat nelayan, misalnya Puskud perikanan, KUD perikanan, TPI, HNSI dan sebagainya dengan membatasi lokasi tiga Kabupaten di Jawa Tengah. Oleh karena begitu besarnya jumlah populasi, penelitian ini tidak memanfaatkan populasi studi tetapi menerapkan bentuk *sampling studi* atau penelitian sampel, dengan teknik *purposive sampling* (sampel bertujuan).

Penerapan metode ini secara metodologi tidak mengurangi akurasi hasil penelitian, apabila sampel yang diambil mampu mewakili dari seluruh populasi yang

ada. Untuk dapat terjadi yang demikian, sampel harus diambil dari subpopulasi yang bersifat homogen.

d. Analisis Data

Untuk menganalisis keefektifan hukum dalam menyejahterakan masyarakat khususnya masyarakat nelayan di Jawa Tengah, hasil/temuan penelitian yang dianalisis meliputi hal hal berikut.

1. Bahan Hukum Primer

Data primer terdiri atas berbagai produk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan upaya menyejahterakan masyarakat, dari tingkat UUD 1945 hingga peraturan daerah dianalisis secara deduktif dengan mengambil simpulan dari kecenderungan.

2. Bahan Sekunder

Data sekunder diperoleh dari penelitian lapangan terhadap berbagai institusi yang terkait dengan kesejahteraan sosial, serta praktik bagi hasil perikanan di daerah penelitian yang dipergunakan untuk membuktikan efektif tidaknya peraturan hukum yang diperoleh dari bahan primer.

Data yang terkumpul berupa produk peraturan perundang-undangan, dan hasil observasi di lapangan penelitian dianalisis dengan menggunakan analisis 'deskriptif kualitatif'. Data yang telah dikumpulkan kemudian diedit, dengan memeriksa

kembali kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya terhadap pokok persoalan yang diteliti.

Dengan analisis tersebut dimaksudkan sebagai usaha untuk mengambil simpulan berdasarkan pemikiran logis dengan berdasarkan deskripsi atas berbagai data yang diperoleh sebagai jawaban atas masalah-masalah yang dijadikan titik pangkal penelitian, dianalisis dan diinterpretasi secara kualitatif rasional.

G. Sistematika Penulisan

Berdasarkan permasalahan dan berbagai hal yang telah dikemukakan, hasil penelitian ini dituangkan dalam disertasi ini dengan memuat susunan materi sebagai berikut

Bab I mengenai Pendahuluan. Dalam bab ini dikemukakan bahasan sebagai langkah awal tulisan ini yang beranjak pada latar belakang masalah, dalam hal ini untuk melihat lebih dekat permasalahan serta membatasi ruang lingkup bahasan. Kemudian, dikemukakan rumusan masalah, yang bertolak dari rumusan masalah dilanjutkan dengan maksud dan tujuan penelitian ini. Selanjutnya kerangka teoretis sebagai suatu upaya mendukung penajaman atas masalah yang diteliti. Sifat penelitian dan teknik instrumen pengambilan data, cara pengambilan sampel serta pendekatan yang digunakan pengukuran atas fakta hukum yang dipergunakan dalam penelitian, dan analisis data juga dikemukakan dalam bab ini.

Bab II berisi Teori dan Praktik Negara Kesejahteraan. Dalam bab ini diuraikan mengenai Konsep dan Teori Negara Kesejahteraan. Guna melengkapi berbagai bentuk Negara Kesejahteraan, dalam bab ini juga diuraikan Sejarah Perkembangan Negara Kesejahteraan, kemudian diuraikan Praktik Negara Kesejahteraan di Berbagai Negara. Bab ini ditutup dengan pembahasan mengenai Perspektif *Welfare State* Bagi Indonesia pada Masa Depan.

Dalam bab III dibahas Pergulatan Pemikiran Tentang Sistem Negara Kesejahteraan Menurut UUD 1945. Pembahasan diawali dengan Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan, kemudian dilanjutkan dengan Negara Kesejahteraan Dalam UUD 1945. Bab ini ditutup dengan paparan tentang Pergeseran Pemikiran Negara Kesejahteraan Pasca Amandemen UUD 1945.

Bab IV berisi Instrumen Hukum Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan. Uraian diawali dengan Orientasi Pembangunan Kesejahteraan Sosial, berikutnya dibahas Kebijakan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan. Kemudian, uraian berikutnya Pembangunan Kesejahteraan Sosial Ekonomi di Era Reformasi. Sebagai bab penutup diuraikan mengenai Manfaat Otda bagi Masyarakat Nelayan.

Dalam bab V dibahas Politik Hukum Menyejahterakan Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah. Bab ini diawali dengan paparan Peraturan Hukum tentang Kesejahteraan Masyarakat, dan secara khusus Masyarakat Nelayan. Berikutnya dibahas Peran Pemerintah dan Lembaga Non Pemerintah terhadap Kesejahteraan

Masyarakat Nelayan Jawa Tengah. Kemudian, bab ini ditutup dengan uraian tentang Implementasi UU Bagi Hasil Perikanan.

Disertasi ini ditutup dengan bab VI. Di dalamnya dikemukakan beberapa simpulan dan rekomendasi kepada pemerintah dan pihak-pihak yang terkait baik di tingkat pusat maupun daerah, dalam pengambilan kebijakan bidang peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat nelayan.

BAB II

NEGARA KESEJAHTERAAN DALAM TEORI DAN PRAKTIK

Dalam bab ini diuraikan berbagai konsep yang melatarbelakangi keberadaan Negara Kesejahteraan. Uraian berkisar pada berbagai konsep yang berkenaan dengan jaminan kesejahteraan sosial bagi warga negara, apakah bertolak dari prinsip santunan atas dasar kedermawanan dari segi ekonomi saja, ataukah kesejahteraan sebagai tanggung jawab negara dalam mensejahterakan warganya dari segi hukum, politik, dan ekonomi. Pembahasan dimulai dari konsep dan teori tentang Negara Kesejahteraan. Selanjutnya, diuraikan sejarah perkembangan Negara Kesejahteraan di negara-negara Barat yang dilandasi oleh paham sosialisme dan liberalisme. Untuk memberikan pemahaman yang lengkap mengenai Negara Kesejahteraan, uraian berikutnya mengenai Perspektif Negara Kesejahteraan bagi Indonesia di Masa Depan dengan menengahkan uraian mengenai Negara Kesejahteraan dalam perspektif Islam dan konsep Kesejahteraan Ekonomi Islam. Untuk mengetahui tipologi Negara Kesejahteraan digambarkan berbagai praktik di beberapa negara, yang meliputi Amerika Serikat, Inggris, dan Malaysia.

A. Konsep dan Teori Negara Kesejahteraan

Sesungguhnya konsep Negara Kesejahteraan/*Welfare State* tidaklah asing di kalangan ahli hukum, ekonomi, dan politik. Namun, karena luasnya cakupan kajian

hukum berbeda dari kajian ekonomi dan politik tentang apa *Welfare State* itu. Dalam definisi *Welfare State* dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan: Negara Kesejahteraan adalah suatu bangsa yang pemerintahnya menjalankan berbagai program asuransi sosial, seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan, dan bantuan bagi orang buta atau tuli – juga pengertian kesejahteraan – negara sebagai pengatur.

*Welfare State is a nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf – also termed welfare – regulatory state.*¹

Sementara itu definisi *Welfare State* dalam *Collin Colbuild English Dictionary*, sebagaimana dikutip Safri Nugraha disebutkan: Negara Kesejahteraan adalah sebagai suatu sistem pemerintahan yang menyediakan pelayanan sosial secara gratis (bebas biaya) dalam hal: kesehatan, pendidikan, dan bantuan keuangan bagi warga yang tidak mampu bekerja karena usia lanjut, pengangguran atau sakit.

*Welfare State as 'a system in which the government provides free social services, such as health and education, and gives money to people when they are unable to work for example because they are old, unemployed, or sick'.*²

¹ Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary Seventh Edition*, West Group. St Paul, Minn, 1999, hal. 1588.

² Collin Colbuild English Dictionary, 1997, hal. 1898, dalam Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises In The 20th Century A Step Forwards Or Backwards*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004, hal. 1.

Dari definisi tersebut, ternyata dalam kenyataannya terdapat berbagai konsep, setidak-tidaknya ada beberapa pandangan yang satu dan lainnya berbeda tentang konsep *Welfare State* sebagaimana yang terjadi di berbagai negara. Secara umum konsep *Welfare State* sebagai berikut.

Pertama, oleh Ramesh Mishra, Lawrence M Friedman dan Jan M Broekman *Welfare State* dititikberatkan pada tanggung jawab negara untuk kesejahteraan warga negara terhadap: pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*), pelayanan sosial, juga termasuk intervensi ekonomi pasar. Tanggung jawab negara bidang kesejahteraan warganya bukan sekadar bermakna sebagai hak politik dan ekonomi, tetapi lebih merupakan aspek hukum. Secara khusus, Lawrence M Friedman menyatakan bahwa *Welfare State* sebagai suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan, telekomunikasi, dan transportasi. Dengan ruang lingkup yang luas ini, tanggung jawab negara meliputi sarana hukum dan institusi untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya menjadi kewajiban negara.

Dalam hal ini Ramesh Mishra memberikan definisi *Welfare State* adalah: suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warga negara yang meliputi intervensi ekonomi pasar, kebijakan ketenaga-kerjaan dan pelayanan kesejahteraan sosial. Lembaga dan kebijakan dalam bidang kesejahteraan juga menjadi pemikiran dan tanggung jawab Negara.

*A Liberal state which assumes responsibility for the well-being of the citizen through a range of interventions in the market economy, e.g. full employment policies and social welfare service. The term includes, both the idea of state responsibility for welfare as well as the institutions and policies through which the idea is given effect.*³

Difihak lain, Lawrence M Friedman melukiskan pada abad ke-20 negara umumnya disebut 'Negara Kesejahteraan', karena begitu besar negara mengatur kesejahteraan. Intervensi suatu pemerintahan dalam *Welfare State* meliputi berbagai aspek ekonomi, keuangan, keamanan, bahkan sampai dengan telekomunikasi dan transportasi maupun perbankan. Situasi ini merupakan bentuk khas negara pada abad ke-20 yang umumnya dinamakan 'Negara Kesejahteraan', atau lebih luas, negara pengatur kesejahteraan. Secara mendasar hal itu merupakan suatu negara yang intervensi secara aktif terhadap pemerintahan yang ada di mana-mana, sebagai pengumpul sangat besar atas uang pajak dan memerintahkan tentara dalam jumlah besar terhadap pelayanan sipil dan menyalurkan bermilyar-milyar dalam bentuk pembayaran kesejahteraan. Berbagai negara bahkan juga menangani jalan kereta api, kartu pos, telepon, pemilik bank, pabrik baja dan perdagangan lainnya sebagai *portofolio*.⁴

³ Ramesh Mishra, *Welfare State in Crisis, Social Thought and Social Change*, Wheasheat Books Ltd, Harvester Press, London, 1984, hal. xi

⁴ Lawrence M. Friedman, *Legal Culture and the Welfare State*, dalam Gunther Teubner, *Dilemmas.....*, *Op.cit.*, hal. 12. Dikatakannya, bahwa: *Government is ubiquitous. It collects huge pots of tax money, and commands an enormous army of civil servants. It distributes billions in the form of welfare payments. In many countries, it runs the railroads, the postal service, the telephones, in others it has banks, steel mills and other enterprises in its portfolio.*

Bagi Jan M. Broekman, *Welfare State* berarti sebagai integrasi fakta ekonomi dan gagasan umum tentang keadilan. Di dalamnya terjabar keberadaan dan fungsi hukum dalam berbagai aspek kehidupan sosial. Oleh sebab itu, sebenarnya hukum menjadi bukti yang selalu terkait dengan Negara Kesejahteraan di mana keadilan harus menjadi tujuan utama:

*The welfare state is generally understood as the integration of economic facts and general ideas about justice. It also includes the pervasive presence and functioning of law in various aspects of social life. It is thus evident that law is intertwined with the welfare state.*⁵

Kedua, oleh Ross Cranston, pengertian *Welfare State* selalu dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintahan dalam pemenuhan *basic needs* dan pelayanan sosial, yang meliputi perumahan, pendidikan, gizi/kesehatan, keamanan kerja, sebagai hak politik dan bukan sumbangan sukarela. Termasuk juga: tunjangan pengangguran, pajak kesejahteraan dan keamanan kerja.⁶

Ketiga, oleh Vilhelm Aubert, *Welfare State* lebih dipandang sebagai kewajiban negara untuk kesejahteraan warganya dalam memenuhi kebutuhan dasar hidup (*basic needs*). *Welfare State* berkaitan dengan hak-hak warga negara dan kemampuan negara untuk memenuhi klaim yang berasal dari hak tersebut.

⁵ Jan M. Boekman, *Legal Subjectivity as a Precondition for the Intertwinement of Law and the Welfare State*, dalam *Ibid.*, hal. 79.

⁶ Ross Cranston, *Legal Foundations of Welfare State*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1985, hal. 4. Dikatakan: *In some interpretations the essence of the welfare state is government-protected minimum standards of income, nutrition, health, housing, and education, assured to every citizen as a political right, not as charity. One of Titmuss's contributions was to additional aspects of the welfare state that along with the social services are other forms of social services are other forms of social welfare, fiscal welfare and occupational welfare.*

Tujuannya adalah untuk menjamin terpenuhinya tingkat kesejahteraan minimal dalam hal kesehatan, nutrisi, perumahan, dan pendidikan. Di sini tampak bahwa lingkup kesejahteraan hanya berkait dengan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*) saja.

*It is customary to define the welfare state by reference to certain rights of the citizen and by the state's ability to meet the claims which flow from this rights. Their aim is to secure a decent minimum of welfare in terms of health, nutrition, housing, and education.*⁷

Dari paparan tersebut, pengertian *Welfare State* dapat digolongkan sebagai berikut.

1. Oleh Ramesh Mishra, Lawrence Friedman dan M Borekman, dinyatakan bahwa *Welfare State* merupakan tanggung jawab dan kewajiban negara yang meliputi:
 - a). pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*); b). pelayanan sosial; dan c) intervensi ekonomi pasar.
2. Menurut Ross Cranston, *Welfare State* lebih dititikberatkan sebagai tanggung jawab negara dalam kesejahteraan warga negaranya dalam pemenuhan *basic needs* dan pelayanan sosial.
3. Vilhelm Aubert memandang *Welfare State* hanyalah sebagai kewajiban negara dalam memenuhi hak warga negara terkait dengan pemenuhan *basic needs*. Kewajiban negara baru muncul apabila terjadi klaim dari warga negara yang menuntut hak tersebut.

⁷ Vilhelm Aubert, *The Rule of Law and the Promotional Function of Law in the Welfare State*, dalam *Dilemmas.....*, *Op.cit.*, hal. 32.

B. Sejarah Perkembangan Negara Kesejahteraan.

Dalam membahas perkembangan Negara Kesejahteraan, terlebih dahulu dikemukakan berbagai konsep dari para cendekiawan mengenai munculnya Negara Kesejahteraan. Untuk melengkapi pemahaman perkembangan Negara Kesejahteraan ini, uraian berikutnya dilanjutkan dengan berbagai tipe negara hukum yang berkembang di Barat. Uraian ini dimulai dari Negara Polisi (*Polizei Staat*), berikutnya akan diuraikan Negara Hukum Liberal/ Negara Penjaga Malam (*Nachtwachterstaat*). Kemudian uraian berikutnya mengenai Negara Hukum Formal, dan kemudian Negara Hukum Materiel/Negara Kesejahteraan (*Welvaartstaat/Welfare State*). Negara Polisi merupakan tipe awal penyelenggaraan negara hukum, sedangkan Negara Kesejahteraan merupakan tipe negara hukum modern yang berlaku sampai sekarang.

1. Munculnya Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).

Bilamana dipersoalkan tentang sejarah munculnya konsep *Welfare State*, maka tak seorangpun dapat menjawab secara pasti. Kapan munculnya *Welfare State* hingga kini belum ada kesepakatan baik di kalangan para sejarawan maupun ilmuwan sosial.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Safri Nugraha dengan mengutip dari Rodney Lowe berikut ini.

*there is no consensus among historians and social scientists about when the first welfare states were established. Some dates, years and periods have, however, been provided by some experts on the establishment of the welfare state.*⁸

Akan tetapi berdasarkan berbagai pendapat yang muncul dapat diutarakan antara lain pendapat Gough bahwa konsep *Welfare State* lahir sejak abad-20 dan secara khusus sejak Perang Dunia Kedua dan digambarkan sebagai era Negara Kesejahteraan:

*Gough argued that the twentieth century, and in particular the period since the Second World War, could fairly be described as the era of the welfare state.*⁹

Sementara itu, pandangan Eisenstadt tentang perkembangan *Welfare State* itu dimulai sejak tahun 1940 pada era negara modern sebagaimana yang dikutip Safri Nugraha bahwa sejak tahun 1940 Negara Kesejahteraan telah menjadi wacana integral dari negara modern. Ia bersimpulan bahwa dengan tegas munculnya berbagai negara dan berkembang lambat menjadi wacana permanen sebagian besar negara modern dan tanpa keraguan telah ditransformasikan sebagian besar masyarakat pada saat itu.¹⁰

⁸ Safri Nugraha, *Privatization Of State Enterprises In The 20th Century A Step Forwards Or Backwards?*, Institute For Law and Economics Studies Faculty of Law, University of Indonesia, Jakarta, 2004, hal. 52.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, hal. 53.

Walaupun demikian, sebagaimana yang dinyatakan oleh Anthony King, bahwa perkembangan *Welfare State* itu sudah dimulai sejak tahun 1881 di Jerman, kemudian di Inggris antara tahun 1908-1911, dan kemudian disusul di Amerika Serikat pada tahun 1930:

King argues that the welfare state began in Germany in 1811, after being established and developed in Germany, the welfare state subsequently came to Britain between 1908-1911 and to the United States in the mid-1930s.¹¹

Perkembangan *Welfare State* di Jerman yang dimulai tahun 1808, sebagaimana argumentasi Anthony King bahwa berdasarkan pada tahun 1808 itu pemerintahan Jerman yang dipimpin Wilhelm I membuat kebijakan tentang asuransi sosial bagi pekerja bagi mereka yang kehilangan penghasilan disebabkan karena kecelakaan dari industri yang sudah berusia tua. Di samping itu, sebagaimana yang dikatakan oleh Bismark sebagai bapak *Welfare State* Jerman bahwa saat itu merupakan lahirnya visi tentang perdamaian dan penggabungan 'anti sosialis' dari kelompok sosial baru khususnya bagi kelas pekerja, dan sebagai tradisi santunan bagi orang tua/usia lanjut, penyediaan pelayanan bagi fakir miskin, menjadi kewajiban negara.

Pada tahun 1930-1970 *Welfare State* berkembang di Amerika Serikat karena selama tahun itu diidentifikasi sebagai tanda sivilisasi modern dan berbagai pengaturan *Welfare State* menjadi kewajiban penting bagi negara. Pada era itu biaya

¹¹ *Ibid.*, hal. 54-55.

kesejahteraan mencapai 1/5 – 1/3 dari GDP. Selain itu, sejak diadopsinya Negara Kesejahteraan, tugas pemerintahan mencakupi berbagai industri nasional dan meluas berbagai macam ketentuan mengenai kesejahteraan sosial. Di sinilah Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) menjadi bagian yang integral dari negara modern.

Pada Era setelah Perang Dunia II – Era Perang Dingin tahun 1970 – 1980-an, setelah sebelumnya mengalami perkembangan secara signifikan di berbagai negara Barat, *Welfare State* mengalami krisis di mana-mana. Misalnya, selama tahun 1970 – 1980, ditengarai adanya ‘krisis di negara-negara Barat’ dan ‘krisis *Welfare State*’. Orang-orang Amerika berpikir munculnya *Welfare State* mengurangi tidak amannya ekonomi dan meningkatkan lebih banyak bagi persamaan distribusi pendapatan, *Welfare State* juga mengurangi dorongan penduduk untuk menggunakan aktivitas yang produktif. Berdasarkan dugaan tersebut, penduduk di negara industri percaya bahwa *Welfare State* mengalami kesukaran yang serius, dan mereka melukiskan Negara Kesejahteraan sebagai institusi pemboros dengan alasan, bahwa (1) Layanan sosial oleh negara mendorong ke arah sumber pemborosan baik oleh pemasok maupun konsumen, dan (2) Negara Kesejahteraan diperkirakan merusak kekuatan produktif ekonomi melalui insentif untuk pekerjaan dan tabungan, dan ketetapan negara dianggap tidak efisien karena pelayanan tidak dapat menyediakan ongkos yang minim.¹²

¹² Julian Le Grand and Ray Robinson (eds.), *Privatisation and the Welfare State*, dalam Safri Nugraha, *Op.cit.*, hal. 57-58. Dikatakannya, *The state social services encourage a wasteful use of resources by*

Sebelum ide Negara Kesejahteraan berkembang, yang saat itu pemerintahan negara berdasarkan teori Negara Klasik (Negara Hukum dalam arti sempit), dan tugas utama negara adalah sebagai perlindungan bagi keselamatan/keamanan warga negara, harta dan kehidupan mereka. Tugas selanjutnya adalah untuk menjaga agar dalam masyarakat tidak terjadi hal-hal yang mengganggu ketertiban dengan mengadakan dan penegakan hukum terhadap adat kebiasaan dan kebebasan warga, sifat dan penyelesaian perselisihan di antara warga negara. Klasifikasi yang demikian disebut oleh para ahli sebagai negara minimal.

Dalam hal yang demikian, Pierson menggambarkan sebagai negara minimalis abad ke-19 yang menempatkan negara berada di belakang dalam pemenuhan ekonomi dan ketetapan kesejahteraan. Berdasarkan keberadaan negara minimalis inilah diasumsikan bahwa tidak ada ruang bagi negara untuk terlibat dalam bidang ekonomi dan masalah-masalah kesejahteraan.¹³

Pandangan negara minimalis ini ternyata kontradiktif dengan kenyataan. Dalam hal ini dicontohkan oleh Safri Nugraha yang terjadi pada pemerintahan Inggris. Dikatakannya bahwa Inggris yang sementara digambarkan sangat mendasarkan faham kapitalis liberal '*laissez faire*' dan negara 'Penjaga Malam'/*Nachtwachterstaat*. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya ternyata

both their supplier and their consumers; the welfare state is supposed to damage the productive power of the economy through its effects on the incentives to work and save, and state provision is supposedly inefficient because services are supplied at minimum cost.

¹³ *Ibid.* hal.53.

negara melakukan berbagai pengawasan terhadap pekerja pabrik, kualitas rumah, jaminan kesehatan, pendidikan, pelayanan oleh pemerintah pusat dan kewajiban bagi para pekerja sebagai kompensasi kecelakaan industri.¹⁴

Apabila berbagai kegiatan ekonomi maupun berbagai layanan sosial bagi masyarakat semuanya dilakukan oleh pemerintah pusat, intervensi yang dilakukan pemerintah semacam ini sudah mengarah pada negara sentralistis atau ototiter. Hal yang demikian tidak sesuai dengan yang dikehendaki dalam penyelenggaraan negara yang menganut negara hukum '*rechtsstaat*' ataupun '*rule of law*'.

Sejak memasuki era *mercantilisme*, negara berperan aktif untuk memainkan peningkatan kemakmuran nasional dan tanggung jawab terhadap pekerjaan kaum miskin sebagai prinsip sumber daya kekayaan nasional. Hal itu terjadi sebab penduduk menerima intervensi negara dalam beberapa praktik terhadap proteksi ketetapan atas barang-barang dan keperluan pelayanan.¹⁵ Aliran *mercantilisme* ini mempengaruhi cara berpikir penguasa pada waktu itu. Kemakmuran perlu dimasukkan dalam tujuan negara, agar hanya negara yang merealisasi. Dalam

¹⁴ *Ibid.* Dikatakan, bahwa: *However, some historical facts contradict this view of the minimalist state. For example, Victorian Britain was sometimes depicted as the very essence of laissez faire liberal capitalism and of the 'night-watchman' state, in spite of the implementation of a wide range of measures on the control of factory work, the equality of housing, the securing of public health, the provision of public education, the municipalisation of basic services and compulsory workers, compensation following industrial accidents*

¹⁵ *Ibid.*, Sebagaimana yang dikutip oleh Safri Nugraha, dikatakan: *during the era of mercantilist trade relations, the state had an active role to play in the promotion of national prosperity and responsibility towards the labouring poor as the principal source of this national wealth. In the mercantilist era, too, people accepted state intervention and involvement in many countries in order to protect the provision of goods and service benefits*

kaitannya dengan *mercantilisme*, mula-mula bentuk pemerintahannya ialah monarkhi absolut. Namun, karena raja mulai mempertimbangkan pendapat rakyat, terjadilah monarkhi yang dibatasi atas kemauan raja sendiri. Asas yang berlaku adalah, bahwa raja yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, dan kepentingan umum mengatasi semua undang-undang dan hukum (*ligibus solutus est, solus publica suprema lex*).

Konsep *Welfare State* itu muncul merupakan alternatif bagi demokrasi konstitusional dalam abad ke-20. Gagasan ini timbul sebagai reaksi terhadap eksese dari paham pluralisme-liberal pada sistem demokrasi konstitusional abad ke-19.¹⁶ Atas pemikiran liberalisme yang dirumuskan dalam dalil: '*the least government is the best government*', yang berarti pemerintahan yang sedikit adalah yang paling baik, atau istilah lain: '*staatsonthouding*' sepenuh-penuhnya, yaitu suatu pemisahan antara negara dan masyarakat'. Negara dalam pandangan ini dianggap sebagai *Nachtwachterstaat* atau 'Negara Penjaga Malam' yang sempit ruang geraknya tidak hanya di bidang politik tetapi juga di bidang ekonomi.¹⁷ Gagasan ini sesuai dengan paham ekonomi liberal yang berlaku pada waktu itu dan dikuasai dalil '*laissez faire laissez aller*'. Artinya keadaan ekonomi negara sehat jika setiap manusia dibiarkan

¹⁶ Moh. Mahfud, MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Kenegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal. 11.

¹⁷ SF Marbun, *Menggali Dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Indonesia*, dalam *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal. 201.

mengurus kepentingan ekonominya masing-masing. Dalam perspektif ini urusan ekonomi terlepas campur tangan negara.

Penulis berpendapat bahwa apabila persoalan ekonomi diserahkan sepenuhnya bagi para pelakunya tanpa turut campur tangan pihak pemerintah, kemungkinan yang terjadi adalah siapa yang kuat mereka yang menang. Artinya, ekonomi yang demikian dapat dikuasai oleh sekelompok orang tertentu yang memiliki kekuatan untuk menguasai pasar. Dapat dibayangkan, apabila suatu ketika terjadi kelangkaan barang tertentu, sementara barang tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Dalam kondisi demikian, orang-orang tertentu yang menguasai barang tersebut sengaja menimbun barang dimaksud dengan tujuan harga barang akan dinaikkan. Apabila dalam keadaan yang demikian dibiarkan dalam ekonomi pasar, cara yang semacam itu sudah dapat dikatakan perbuatan yang zalim. Dalam keadaan yang demikian pihak pemerintah wajib intervensi terhadap perilaku ekonomi pasar dengan cara mematok harga ataupun mengedrop barang di pasar guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

Bagi Imanuel Kant, tiap turut campur tangan negara dalam perekonomian dan segi-segi lain penghidupan sosial dilarang sekeras-sekerasnya. Dengan demikian, dipertahankannya suatu '*staatsonthouding*' sepenuhnya, yaitu suatu pemisahan antara negara dan masyarakat. Di suatu negara semacam ini pekerjaan pemerintah dengan sendirinya tidak luas, oleh karena pemerintah suatu negara semacam ini bertugas hanya membuat dan mempertahankan hukum, atau dengan kata lain hanya menjaga

keamanan dalam arti kata sempit (keamanan senjata), negara semacam ini disebut Negara Hukum Klasik (*Klassike rechtsstaat*).¹⁸

Pemikiran ini muncul diilhami oleh terjadinya penyelenggaraan pemerintahan sebelumnya yang berbentuk Negara Polisi (*Polizei Staat*), negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Pada waktu itu terjadi dalam pemerintahan yang berbentuk kerajaan, dan Rajalah yang menentukan apa itu kepentingan umum. Jadi, bukan ditentukan oleh yang berkepentingan sendiri, yaitu orang banyak atau rakyat. Pada saat pemerintahan Raja Louis XIII dari Perancis mengatakan “Bukanlah urusan Anda untuk mencampuri urusan negara saya, dan saya melarang Anda untuk menjabat sebagai tutor saya dalam mencampuri urusan-urusan negara. Ungkapan tersebut kemudian dilengkapi oleh Raja Perancis berikutnya, yaitu Louis XIV: “*L’etat c’est moi*”: negara adalah aku.¹⁹

Suatu negara semacam itu, yang menjadi alasan munculnya tipe negara liberal, negara bertindak sebagai suatu ‘Penjaga Malam’ (*Nachtwachterstaat*). Ditinjau dari sudut politik, pada pokoknya tugas primer suatu *nachtwachterstaat* adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomis dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintah, yakni ‘*ruling class*’ yang merupakan suatu golongan eksklusif. Nasib mereka yang bukan *ruling class* tidak dihiraukan oleh pejabat pemerintah.²⁰

¹⁸ E.Utrecht, *Pengantar HAN Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1963, hal. 19.

¹⁹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, hal. 34-35.

²⁰ E.Utrecht, *Op.cit.*

Mulai tahun 1940 PBB secara substansial menyatakan bahwa tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warga negaranya menjadi jaminan negara. Dalam Pasal 40 Deklarasi HAM - PBB 1940 disebutkan bahwa setiap orang berhak atas standar kecukupan hidup untuk kesehatan dan kesejahteraan diri sendiri dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta kebutuhan pelayanan sosial, dan hak untuk mendapat jaminan apabila terjadi pengangguran, penyakit, lumpuh, janda, usia lanjut atau juga orang yang kehilangan mata pencaharian yang termasuk di sekitar pengawasannya.²¹

Memasuki periode setelah Perang Dunia II hingga sampai dengan 1970 itulah era berkembangnya *Welfare State* karena negara-negara Barat sebagian besar mengadopsinya, maka saat itulah disebut era *Welfare State*. Dengan dasar inilah yang secara umum pada abad ke-20 itulah menjadi pijakan lahirnya *Welfare State*.

Secara lebih khusus lagi tentang kelahiran Negara Kesejahteraan dikatakan oleh M. Umer Chapra. Ada dua peristiwa penting yang bertanggung jawab merontokkan sama sekali kapitalisme *laissez faire*, terutama prinsipnya tentang non-intervensi pemerintah dalam ekonomi. Kedua peristiwa tersebut adalah depresi besar yang menggoncangkan tahun 1930-an dan serangan kaum Sosialis. Inilah yang menjadi dasar adanya Negara Kesejahteraan dan revolusi Keynesian.²²

²¹ Safri Nugraha, *Op.cit.*, hal.. 54.

²² Umer Chapra, *Islam Dan Tantangan Ekonomi*, judul asli, *Islam and the Economic Challenge*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999, hal. 65. Dikatakan lebih lanjut, bahwa Keynes menolak konsep klasik yang berlaku sejak Adam Smith bahwa tingkat *full employment* dijamin secara otomatis. Keynes berpendapat bahwa ekonomi pasar bebas tidak dapat diharapkan untuk mempertahankan *full*

Pada saat itu timbul adanya ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebarlah paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa. Gagasan Negara Hukum Formal bahwa pemerintah dilarang turut campur dalam kegiatan masyarakat bergeser ke arah bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakatnya sehingga harus turut campur dalam kegiatan masyarakat dan tidak boleh bersikap pasif.²³

2. Perkembangan Negara Kesejahteraan

Sebagaimana telah diuraikan terdahulu Negara Kesejahteraan muncul pada abad XX atau setelah Perang Dunia II. Namun sebelum kemunculannya, terdapat berbagai bentuk negara hukum yang diberlakukan di Barat. Uraian ini diawali dengan mengetengahkan berbagai bentuk negara hukum yang dimulai dari Negara Polisi (*Polizei Staat*), Negara Liberal/Klasik (*Nachtwachterstaat*), Negara Formal, kemudian Negara Materiel/Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).

employment dan kemakmuran selamanya. Ekonomi semacam itu dapat merosot ke dalam depresi panjang dan sungguh akan tetap mengalami depresi berlarut-larut. Kepercayaan bahwa pemberian waktu dalam suatu perekonomian pasar bebas yang mengalami depresi akan selalu memantulkan kemakmuran dalam jangka panjang adalah, didasarkan pada teori ekonomi yang salah. Tidak seorangpun sabar menunggu jangka panjang sebab 'boleh jadi semua akan mati dalam jangka panjang tersebut'. *Ibid.* hal. 64-65.

²³ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal.130.

a. Negara Polisi (*Polizei Staat*).

Pada awalnya negara hukum itu hanya mempunyai lingkup wilayah negara yang kecil, seperti sebuah kota. Oleh karena, itu segala urusan negara dapat dilaksanakan dengan bermusyawarah dengan seluruh warga negaranya. Aristoteles mengaitkan pengertian negara hukum dengan arti pada negara dalam perumusannya yang masih terikat kepada 'polis'. Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, dan seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.²⁴

Dalam perkembangannya, konsep negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda. Immanuel Kant memberikan gambaran tentang negara hukum berfungsi sebagai Penjaga Malam/*Nachwachterstaat*/*Nachwachkerstaat*, artinya tugas negara hanya menjaga hak-hak rakyat jangan diganggu atau dilanggar. Mengenai kemakmuran rakyat, negara tidak boleh campur tangan.²⁵ Pandangan Immanuel Kant ini bersifat liberal, negara sedapat-dapatnya tidak campur tangan dalam urusan individu warganya dalam bidang ekonomi

Akan tetapi, tuntutan perkembangan masyarakat menghendaki faham liberalisme itu tidak bisa dipertahankan lagi sehingga terpaksa turut campur tangan negara itu masih menurut undang-undang yang sudah ditentukan, sehingga lahirlah

²⁴ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 21.

²⁵ *Ibid.*, hal. 22.

Negara Hukum Formal, yang dipelopori oleh F.J. Stahl. Dalam Negara Hukum Formal ini, negara tidak boleh menyimpang ataupun memperluas peranannya dalam penyelenggaraan perekonomian, selain yang telah ditetapkan oleh undang-undang, jadi harus *wetmatig*. Padahal dalam kenyataan, tidak semua kejadian dan permasalahan yang terjadi pada kemudian hari dapat diperkirakan keseluruhannya.

Praktik ketatanegaraan yang demikian itulah, kemudian memunculkan pemikiran agar pemerintahan negara dapat campur tangan dalam aspek ekonomi, sosial dan budaya dengan tujuan untuk kesejahteraan warga negaranya. Roberto Mangabeira mengemukakan adanya dua alasan:²⁶ *pertama*, bahwa dewasa ini terjadi meluasnya arti “kepentingan umum” seperti pengawasan-pengawasan atas kontrak yang curang untuk penimbunan harta kekayaan secara tidak adil, pengawasan terhadap konsentrasi ekonomi yang dapat mengganggu pasar dalam persaingan bebas. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam bidang perekonomian campur tangan pemerintah menjadi luas. *Kedua*, adanya peralihan dari gaya formalitas dari *rule of law* ke orientasi prosedural yang substantif dari keadilan. Dinamika pemikiran inilah yang kemudian melahirkan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).

Dengan demikian, jika diruntut, konsep negara hukum memperlihatkan adanya tahapan perkembangannya yang diawali dari munculnya Negara Polisi

²⁶ Roberto Mangabeira Unger, *Law in Modern Society*, The Free Press, New York, 1977, hal. 192.

(*Polizei Staat*), Negara Liberal/Negara Penjaga Malam (*Nachtwachterstaat*), Negara Formal, kemudian Negara Materiel/Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).

Hans Nawiasky berpendapat bahwa *polizei* terdiri atas dua hal, yaitu *sicherheit polizei* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan, dan *verwaltung polizei* atau *wohlfart polizei* yang berfungsi sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan hidup warga negara.²⁷ Karena itu *Polizei Staat* artinya negara yang menyelenggarakan ketertiban dan keamanan serta menyelenggarakan semua kebutuhan hidup warga negaranya. Andaikata kedua fungsi itu diselenggarakan dengan baik, artinya benar-benar memperhatikan kebutuhan warga negaranya, hal itu tidak akan menimbulkan permasalahan. Namun ternyata yang terjadi adalah peran polisi tersebut tidak terlaksana dengan baik. Dikatakan oleh R. Von Mohl, sebagaimana dikutip oleh Azhary, yang terbanyak adalah polisi yang tidak baik, yang bertindak secara sewenang-wenang, dan bukan saja mengabaikan kepentingan masyarakat, tetapi juga menyalahgunakan wewenangnyanya untuk kepentingan sendiri ataupun kelompoknya saja.²⁸

Aliran dalam masyarakat yang berpengaruh pada saat itu adalah aliran *Mercantilisme*, yang mempengaruhi cara berpikir penguasa pada waktu itu, sehingga kemakmuran perlu dimasukkan dalam negara tetapi yang melaksanakan bukan rakyat

²⁷ Hans Nawiasky, *Algemeine Staatslehre*, Zurich Koln: Verlagsanstalt Benziger & Cc.A.G., Zweiter Teil, 1955, hal. 50.

²⁸ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*..... *Op.cit.*, hal. 44.

tetapi negara. Pada masa *Ancient Regiem*, raja-raja di Barat masih memerintah secara absolut. *L'état c'est moi*: negara adalah aku (raja), dengan demikian rajalah yang menentukan semuanya.²⁹

Asas yang berlaku dalam pemerintahan waktu itu adalah bahwa rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tetapi tidak oleh rakyatnya sendiri dan kepentingan umum mengatasi semua undang-undang dan hukum (*legibus solutus est, salus publica suprema lex*).³⁰

Pada tipe Negara Polisi (*Polizei Staat*) ini, walaupun raja mau menyelenggarakan kepentingan rakyat, rakyat tidak boleh ikut campur tangan. Namun kemudian, terjadi pergeseran dengan ikut sertanya para bangsawan, para pendeta maupun para kaum borjuis turut serta dalam kegiatan kenegaraan, dan makin lama peran kaum borjuis ini makin besar, terutama ketika raja memerlukan dana yang makin besar. Raja memerlukan bantuan dana yang cukup besar dari kaum borjuis, akibatnya peranan kaum borjuis dalam mengatur kehidupan bernegara pun menjadi makin besar. Apabila raja tidak memperhatikan usulan kepentingan kaum borjuis ini tentulah raja tidak akan mendapatkan bantuan dana tersebut. Dari sinilah merupakan awal munculnya Negara Hukum Liberal oleh Immanuel Kant, yang hidup dari tahun 1724 sampai 1804.³¹

²⁹ *Ibid.*, hal. 34.

³⁰ Donald A Rumokoy, *Perkembangan Tipe Negara Hukum Dan Peranan Hukum Administrasi Negara Di Dalamnya*, dalam SF Marbun dkk, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hal. 10.

³¹ Azhary, *Negara Hukum....*, *Op.cit.*, hal. 44-45.

b. Negara Hukum Liberal

Sebagaimana telah dikemukakan, pihak yang bereaksi terhadap Negara Polisi (*Polizei Staat*) adalah orang-orang kaya dan pandai, yang disebut sebagai kaum borjuis liberal. Oleh karena itu, konsep negara hukum hasil pemikirannya dinamakan Negara Hukum Liberal. Fungsi negara dalam Negara Hukum Liberal ini hanyalah menjaga ketertiban dan keamanan. Karena itu, negara hukumnya disebut sebagai Negara Hukum 'Penjaga Malam' (*Nachtwachterstaat*).

Negara Hukum Liberal atau *Nachtwachterstaat* yaitu negara hukum menurut Immanuel Kant disebut negara hukum dalam arti sempit/Negara Hukum Klasik. Negara demikian ini tugasnya hanyalah menjaga agar dalam masyarakat tidak terjadi hal-hal yang mengganggu ketertiban. Atas pemikiran liberalisme yang dirumuskan dalam dalil '*the least government is the best government*', yang berarti pemerintahan yang sedikit adalah yang paling baik, atau istilah lain '*staatsonthouding*', yaitu pemisahan antara negara dan masyarakat. Negara dalam pandangan ini yang sempit ruang geraknya tidak hanya di bidang politik tetapi juga di bidang ekonomi.¹⁰ Gagasan ini sesuai dengan faham ekonomi liberal yang berlaku pada waktu itu dan dikuasai dalil '*laissez faire, laissez aller*'. Artinya jika orang diberi kebebasan mengurus ekonominya masing-masing, dengan sendirinya ekonomi

¹⁰ SF Marbun, *Menggali Dan Mendenemukan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Di Indonesia*, dalam *Hukum Administrasi*, *Op.cit.*, hal. 201.

negara akan sehat/berjalan baik. Dalam perspektif ini urusan ekonomi terlepas campur tangan negara.

Pada Negara Hukum Liberal atau negara hukum dalam arti sempit, orang hanya mengenal dua unsur yang penting, yaitu (1) perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan (2) pemisahan kekuasaan berdasar pada *trias politica*.³³

Penyelenggaraan perekonomian dalam Negara Hukum Liberal berasaskan persaingan bebas *laissez faire, laissez aller/passar* (biarkan berbuat biarkan lewat), siapa yang kuat dia yang menang. Kepentingan masyarakat tidak perlu diperhatikan, yang penting mereka (kaum liberal) mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya. Dengan demikian, penyelenggaraan perekonomian yang diserahkan penuh kepada swasta, tanpa pemerintah atau negara turut campur, tidak mendatangkan kemakmuran bagi rakyat banyak, yang makmur hanyalah konglomerat kaum liberal saja. Tujuan cita negara hukum tidak tercapai dengan konsep Negara Hukum Liberal. Oleh karena itu, untuk mengatasi kekurangan tersebut, dikemukakan konsep perbaikan yang berbentuk Negara Hukum Formal, oleh Frederich Julius Stahl.

³³ Donald A Rumokoy, dalam *Ibid.*, hal. 12. Lihat juga Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 23.

c. Negara Hukum Formal

Pandangan Immanuel Kant yang bersifat liberal, negara sedapat-dapatnya tidak campur tangan dalam urusan individu warganya ternyata tidak dapat dipertahankan lagi sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyatnya. Hanya campur tangan itu masih menurut saluran hukum yang sudah ditentukan sehingga lahirlah Negara Hukum Formal.

Unsur utama Negara Hukum Formal yang diciptakan oleh Stahl adalah sebagai berikut:³⁴ (1) perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (2) pemisahan kekuasaan berdasar pada teori *trias politica*; (3) setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan (4) adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Dari keempat unsur utama Negara Hukum Formal yang dikemukakan Stahl ini menunjukkan bahwa negara hukum bertujuan melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara-cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang. Karena hanya mengutamakan aspek formalnya saja, hak asasi dan kebebasan individu terlindungi secara formal juga. Hal yang demikian hanya membawa persamaan dalam aspek hukum dan politik saja, sedangkan pencapaian kemakmuran, sistem penyelenggaraan ekonomi liberal

³⁴ Azhary, *Negara Hukum...*, *Op.cit.*, hal. 46. Lihat juga, Moh. Mahfud, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal, 27. Dapat juga dilihat, Dahlan Thaib, *Op.cit.*, hal. 23.

memberikan kesempatan untuk bersaing secara bebas, siapa yang kuat dia yang akan menang untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya bagi dirinya sendiri tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat. Lagi pula turut campur tangannya negara dalam penyelenggaraan perekonomian hanyalah dapat dilakukan apabila telah disetujui oleh rakyat dengan undang-undang. Negara tidak boleh menyimpang ataupun memperluas peranannya dalam penyelenggaraan perekonomian, selain yang telah ditetapkan oleh undang-undang, jadi harus *wetmatig*.³⁵ Pembatasan yang ketat dengan undang-undang telah mempersempit ruang gerak pemerintah dalam penyelenggaraan negara, sehingga pemerintah menjadi kaku dan tidak dapat mengelola negara untuk mencapai masyarakat yang bebas dan makmur bagi setiap individu.

Konsep Negara Formal ini menimbulkan dua kemungkinan penampilan yang berlawanan, yaitu sebagai negara hukum yang membatasi kesewenang-wenangan kekuasaan raja, sedang yang lainnya adalah sebaliknya, yaitu mengurangi atau membatasi kebebasan hak-hak masyarakat, asal saja dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum, yaitu hukum yang dibuat oleh penguasa itu sendiri. Karena itu, kalau kita mempergunakan kriteria yang dipergunakan oleh Stahl ini, negara diktator ataupun negara totaliter dapat digolongkan dalam negara hukum.

³⁵ *Ibid.*, hal. 47-48.

d. Negara Hukum Materiel/Negara Kesejahteraan (*Welvaarstaat/Welfare State*)

Bersamaan dengan berkembangnya konsep negara 'Penjaga Malam' (*Nachtwachterstaat*), muncul pula gejala kapitalisme di lapangan perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Akibatnya timbul jurang kemiskinan yang kian menunjukkan kecenderungan yang makin menajam, yang sulit dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal itu. Kenyataan ini mendorong muncul kesadaran baru mengenai pentingnya keterlibatan negara dalam menangani dan mengatasi masalah ketimpangan itu. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Negara perlu turut campur tangan dalam mengatur agar sumber-sumber kemakmuran tidak dikuasai oleh segelintir orang.

Bersamaan dengan itu, muncul pula aliran sosialisme yang sangat menentang individualisme dan liberalisme yang dianggap sebagai sebab munculnya kapitalisme yang menindas rakyat miskin dan bahkan menciptakan kemiskinan itu sendiri. Karena itu, atas pengaruh sosialisme ini, muncul konsepsi baru mengenai negara sejak permulaan abad ke-20 ini sebagai ganti dari '*Nachtwächterstaat*', yaitu '*Welvaarstaat*'/'*Welfare State*' (Negara Kesejahteraan).³⁶

³⁶ Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, The Macmillan Press, London and Basingstoke, dalam Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanannya Di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hal. 223. Selanjutnya dikatakan oleh Ian Gough, *The twentieth century, and in particular the periode since the Second World War, can fairly be described as the era of the 'welfare state*.

Dalam praktik penyelenggaraan negara di dunia umumnya konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawab kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi “negara intervensionis” abad ke-20. Negara perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat,³⁷ sesuai dengan tujuan terakhir bagi setiap negara adalah untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).³⁸

Fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti ‘social security’, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan.³⁹

Hal yang demikian senada dengan tujuan negara Indonesia merdeka yang diamanatkan dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 serta Batang Tubuh UUD 1945, yang tertuang dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34. Sebagaimana yang dinyatakan Sri Soemantri Martosoewignjo bahwa sejak semula Negara

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 223.

³⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar.....Op.cit.*, hal. 45.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*

Kesatuan Republik Indonesia sudah mempunyai konsep Negara Kesejahteraan. Hal ini dapat kita baca dalam paragraf keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁴⁰

Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) juga merupakan alternatif bagi demokrasi konstitusional dalam abad ke-20 merupakan reaksi terhadap eksekutif dari paham pluralisme-liberal pada sistem demokrasi konstitusional abad ke-19.⁴¹

Namun, ternyata dalam 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 Kesejahteraan' yang bersifat intervensionistik⁴² dalam UUD 1945.

⁴⁰ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 43-44.

⁴¹ Moh. Mahfud, MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal. 11.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi Negara Kesejahteraan Dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya FH UI, Jakarta, 1998, hal. 18. Dikatakan selanjutnya, di kalangan para ahli, kritik dan gagasan terhadap konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) ini terus berkembang sangat luas. Usulan yang paling moderat mengenai hal ini, menawarkan konsep mengenai *corporatist state (integrated welfare state)* yang mengintegrasikan semua kepentingan (*interest organs*) sebagai perkembangan lanjutan dari ide *welfare state* yang konvensional (*differentiated welfare state*). Semua kritik para ahli ditambah oleh kenyataan bahwa fenomena liberalisasi kehidupan global dan era perdagangan bebas di masa depan akan terus berkembang luas, maka gugatan terhadap ide '*welfare state*' sudah pasti akan makin meningkat dan bahkan boleh jadi '*welfare state*' akan dianggap tidak relevan lagi, Karena itu, sangat mendesak untuk mendalami perkembangan-perkembangan ini dalam konteks ide negara kesejahteraan dalam UUD 1945.

Lebih jauh lagi, kini telah terjadi pergeseran makna dari konsep *Welfare* maupun *Welfare State* ke arah *Workfare*. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie, konsep *Welfare* dan *Welfare State* yang menekankan tanggung jawab negara dalam memberi bantuan kepada rakyat, seperti bantuan sosial kesehatan, pendidikan, kemiskinan, dan sebagainya, bergeser ke arah kewajiban dan tanggung jawab rakyat sendiri. Setiap orang akan bertanggung jawab untuk mengatasi masalah yang dihadapinya sendiri, inilah yang disebut "*Workfare*".⁴³ Indikasi pergeseran makna '*Welfare State*' ke '*Workfare*' ini, oleh John Naisbitt dan Patricia Aburdence dikatakan, telah terjadi kecenderungan pergeseran dari penguasaan pemerintah ke otoritas pribadi. Pergeseran ini tampak dalam 10 kecenderungan sebagai berikut.⁴⁴

- (1) Dari Kepemilikan perusahaan negara ke pemilikan swasta/pribadi; (2) Dari pelayanan kesehatan secara nasional ke pelayanan kesehatan swasta; (3) Dari mekanisme kebijakan dari pemerintah beralih mekanisme pasar; (4) Dari masyarakat yang menerima bantuan kesejahteraan kepada mengerjakan pekerjaan yang ditugaskan; (5) Dari pola kebersamaan kepada perseorangan; (6) Monopoli pemerintah ke perusahaan yang bersaing; (7) Dari kepemilikan industri pemerintah ke perusahaan swasta; (8) Dari industri pemerintah ke pemilikan pekerja; (9) Dari jaminan sosial pemerintah beralih ke asuransi dan investasi swasta; (10) Dari beban pajak ke pengurangan pajak.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994., hal. 229.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 229-230., Sebagaimana yang dinyatakan oleh John Naisbitt dan Patricia Aburdence, telah terjadi kecenderungan dari pemerintah Pusat ke '*individual empowerment*': '*From public housing to home-ownership, From monolithic national health service to private options, From government regulations to market mechanisms, From welfare to workfare, From collectivism to individualism, From government monopoly to competitive enterprise, From state industries to privatized companies, From state industries to employee ownership, From government Social Security plans to private insurance and investment, From burdens to tax reductions*'. *Ibid.*

Peranan negara mulai digugat dengan pertanyaan “apakah negara harus bertanggung jawab terhadap orang-orang yang dapat menolong dirinya sendiri” ?.

Dalam versi yang berbeda, konsep *Welfare State* mengalami pergeseran dalam pelaksanaannya, sebagaimana yang dinyatakan oleh Ramesh Mishra, konsep Negara Kesejahteraan di kalangan negara-negara industri Barat dewasa ini sedang mengalami kekacauan yang luar biasa,⁴⁵ yang disebabkan oleh adanya beberapa faktor, yaitu (1) inflasi yang timbul bersamaan ekonomi yang macet; (2) jumlah pengangguran yang besar; (3) krisis keuangan pemerintah; (4) penurunan sumber-sumber ekonomi bagi pelayanan sosial, kemudian dibuat kebijakan pengurangan pelayanan sosial di banyak negara; dan (5) hilangnya kepercayaan bagi warganya terhadap bantuan kesejahteraan melalui tunjangan sosial yang diberikan oleh pemerintah.

Apabila dicermati dari dua pendapat tersebut, terjadinya pergeseran makna konsep *Welfare State* lebih didasari pada kondisi ekonomi dan tenaga kerja/pengangguran pada suatu negara, sehingga pelaksanaannya berbeda di antara satu negara dengan negara lain. Pendapat John Naisbitt dan Patricia Aburdence

⁴⁵ Sebagaimana dikatakan oleh Ramesh Mishra: “*The outward signs of trouble are of course all too familiar. First, the onset of “stagflation” and the end of economic growth – not only has the resource base for social expenditure ceased to grow out more omniously, the welfare state is being seen as a barrier to economic recovery. Second, the end of full-employment and the beginning of ‘large-scale unemployment’ in some countries. Third, the ‘fiscal crisis’ of the state. Fourth, a decline in the resources available to the social services followed, recently, by a deliberate policy of cutback in services in a number of countries. Fifth, a general loss of confidence in the social system of the welfare state. The state’s ability to manage the mixed economy, of which the social welfare sector is an integral part, is in serious doubt.* Ramesh Mishra, *The Welfare State In Crisis, Social Thought And Social Change*, Harvester Wheatsheaf, London, 1984, hal. XIII.

adalah, bahwa dari kondisi suatu negara yang mampu dalam segi ekonominya dan siap memberikan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya. Sebaliknya, pendapat Ramesh Mishra bertolak pada kondisi suatu negara yang sedang mengalami krisis ekonomi dan besarnya jumlah pengangguran.

Dalam *Workfare*, intervensi negara dilakukan dengan pendekatan mewajibkan bagi penerima bantuan sosial diupayakan untuk dapat masuk ke pasar kerja. Dengan membekali kemampuan bagi orang miskin, *Workfare* mengejar untuk dapat mengatur dan memantapkan diri kearah perubahannya. Termasuk di dalamnya sebagai dasar persyaratan tiap-tiap penerima bantuan bagi orang miskin dari pemerintah untuk bekerja di sektor swasta apabila mungkin, jika tidak dapat di sektor pemerintahan.⁴⁶

C. Praktik Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) di Berbagai Negara

1. Perkembangan *Welfare State* di Amerika Serikat

Dalam pengertiannya, Negara Kesejahteraan adalah dalam kebijakan kesejahteraan masyarakat, negara memiliki hak intervensi dalam persoalan ekonomi

⁴⁶ Adam Wolfson, *Welfare Fixers*, dalam *Social Responsibility In The United States*, Electronic Journal Of The U.S. Information Agency, January, 1997, hal. 31. Dikatakan oleh Adam Wolfson, ... *workfare* an approach that would require able bodied recipients of welfare to enter the labor market. By forcing the poor to be like the rest of us, workfare seeks to manage and even (in the words of Congressman Bill Archer) to "transform" them. All include the basic requirement tha for any aid poor people receive form the government, they must work, in the private sphere if possible but in the public sector if not. According to bill, 50 persent of welfare recipients must be woking by 2002; even single mothers with children (over the age of one) should be required to work; and families receiving benefits will be cut off after five years. Ibid.

dalam rangka memberi bantuan soaial bagi warganya. Bagi penganut filosofi kapitalisme/liberalisme hal yang demikian tidak dibenarkan. Persoalan ekonomi adalah urusan pasar, negara tidak boleh ikut campur di dalamnya.

Amerika Serikat sebagai negara yang sangat liberal di dunia. Dalam telaah ini diungkap bagaimana bentuk Negara Kesejahteraan yang berlaku di Amerika, apakah dalam kebijakannya itu berlandaskan UU/peraturan hukum ataupun mengikuti/bertolak dari kebijakan yang diambil oleh kepala negaranya. Lalu bagaimana perkembangan tipe Negara Kesejahteraan yang dilaksanakan di Amerika Serikat dengan penampilan beberapa presidennya. Konteksnya adalah masih adakah ruang bergerak keberadaan Negara Kesejahteraan pada masyarakat yang sangat liberalis tersebut dan kalau masih bagaimana model/bentuknya.

Kebijakan memberikan bantuan kesejahteraan bagi warga Amerika Serikat telah diberlakukan sejak abad ke 19, tidak hanya terhadap pendidikan publik, tetapi juga bantuan publik terhadap orang buta, bisu, gila dan kemiskinan, dan juga kesehatan.

Some experts claimed that this liberal government of the US had enacted nineteenth-century federal provision not only for public education, but also for the public support of the blind, the dumb, the insane and the indigent, as well as public health boards.⁴⁷

⁴⁷ Safri Nugraha, *Op.cit.*, hal. 57

Tentang kapan lahir Negara Kesejahteraan di Amerika Serikat, ternyata terdapat berbagai versi sebagai berikut.

Pertama, meskipun dari segi politik, filosofis dan landasan hukum yang mendasarkan pada tahun 1930-an, *Welfare State* Amerika Serikat hanya menunjukkan kemajuan pada akhir tahun 1950-an dan mengalami kemajuan yang mempesona di tahun 1960 – 1970. Selama waktu ini, tokoh *Welfare State* Amerika Serikat 'Galbraiths' mengemukakan teori bahwa pemerintahan saat itu menjadi pelayan yang memalukan, sementara konsumen pribadi menikmati diri. Untuk maksud itu dia mengusulkan pajak sebagai lokomotif jalan keluar yang belakangan dianggap lebih memberatkan bagi para pendukung program yang sebelumnya lebih terkenal secara dermawan.

Kedua, Pfaller mengklaim bahwa pengembangan *Welfare State* di Amerika Serikat dimulai pada 1970-an dengan *The New Deal Policy* Presiden Roosevelt. Namun, Axin dan Levin mengklaim bahwa tahun 1935 *Social Security Act* menyatakan lahirnya *Welfare State* di Amerika Serikat dan menjadikan dasar pada pengembangan dan pertumbuhannya. Sejak diterimanya sebagai lahirnya *Welfare State* Amerika Serikat, *Social Security Act* 1935 memerintahkan pemerintah Federal untuk menyediakan berbagai tunjangan kesejahteraan sosial untuk penduduk Amerika Serikat. *Social Security Act* tersebut membenarkan pemerintah Federal menyusun berbagai program, yang namanya (1) Program asuransi pengangguran negara federal; (2) Pemberian bantuan federal bagi seluruh warga negara untuk membantu terhadap:

fakir miskin yang menanggung anak, orang buta, orang tua; (3) Rehabilitasi lapangan kerja, kesehatan ibu dan anak, bantuan pada anak bermasalah.

*(1) A federal-state unemployment insurance program; (2) Federal grants-in-aid to all states for assistance for: needy dependent children, the blind, the elderly; (3) Matching federal funds for state spending on: vocational rehabilitation, infant and maternal health, aid to crippled children, a federal old-age insurance program.*⁴⁸

Semenjak pelaksanaan UU tersebut, penetapan biaya Federal terhadap kesejahteraan sosial naik secara dramatis. Salmon mengklaim bahwa pada tahun 1930 membuat suatu sasaran yang signifikan/penting atas landasan bentangan potik AS sebagai era ketika keterlibatan/kekusutan kesejahteraan sosial meningkat secara terus menerus hingga tahun 1980. Contohnya, 7 tahun setelah New Deal (1939), anggaran kesejahteraan sosial masih di bawah 7 milyar dollar AS setahun dan tidak mencapai 12 milyar dollar AS hingga 1952 (20 tahun setelah New Deal), dan tahun 1972 total 131 milyar dollar AS. Lebih jauh melampaui 240 milyar dollar AS di tahun 1980 dan menyerap lebih dari 34% anggaran belanja Federal tahun 1982.

Oleh sebab itu, anggaran publik AS sektor pekerja juga meningkat. Pemerintah AS menghabiskan ½ trilyun dollar AS dalam 1 tahun untuk membayar pekerja publik untuk menyerahkan barang-barang dan pelayanan secara langsung selama tahun 1980. Berdasarkan perluasan pengembangan biaya federal atas ketentuan kesejahteraan di AS, beberapa peneliti mengklaim bahwa pemerintah

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 61

Federal mengarah kepada pemerintahan yang sangat besar/hebat (*gigantic government*).⁴⁹

Sejak banyaknya peneliti yang menguji ekspansi dari anggaran kesejahteraan AS, yang dimulai pada era Progressive dan dipercepat selama *The New Deal* dan *Great Society*, bahwa dengan cara Amerika Serikat seperti itu adalah 'gigantic' pembesaran aparat pemerintah, secara khusus pemerintahan nasional. Oleh beberapa cendekiawan dikatakan bahwa negara mereka menjadi tidak lebih semacam temanimbangan Eropa dalam mengatur layanan karena pemerintah Federal berasumsi tanggung jawab sebelumnya yang sebagai kewenangan lokal dan kedermawanan pribadi, yang melangkah terhadap pelayanan yang asal saja dalam pilihan daerah/tempat-tempat yang ada ke seluruh daerah.

Jadi pemerintah Federal menjadi penyedia layanan kesejahteraan di Amerika Serikat dan di sana sejumlah besar menolak tentang standar pelayan Federal. Misalnya, selama tahun 1970 dan 1980 warga Amerika Serikat di belakang berbagai persoalan tentang penyediaan pelayanan oleh pemerintah. Umumnya penolakan di Amerika Serikat ini terjadi karena (1) program-program-nya memberatkan; (2) persoalan tidak menarik/merangsang; (3) menekankan ketergantungan; (4)

⁴⁹ *Ibid.*

penyediaan program bantuan tak sama; (5) program-program tak populer; (6) program-program nya mahal.⁵⁰

Problem utama dari Negara Kesejahteraan Amerika Serikat sebagaimana yang dikatakan oleh Salmon adalah kegagalan peran pemerintah sebagai penyandang dana dan peran pemerintah sebagai pengadaan pelayanan.

Karenanya, kebanyakan orang Amerika Serikat memandang *Welfare State* sebagai pemerintahan yang kuno bagi Amerika Serikat. Bantuan dari Negara Kesejahteraan belakangan ini ketinggalan zaman. Kebanyakan orang-orang Amerika Serikat tak ingin pemerintah melemahkan dana teranggarkan dalam pengaturan kesejahteraan dalam cara-cara pemborosan. Pada waktu diadakan jajak pendapat massa pada November 1994, ternyata bahwa 75% orang Amerika Serikat setuju bahwa *Welfare State* secara keseluruhan membuat sesuatu menjadi jelek/lebih buruk.

Dalam perkembangan selanjutnya Negara Kesejahteraan di Amerika sebagaimana yang dikatakan oleh Donna E. Sahala, dalam pembaruan kesejahteraan (*welfare reform*) tidak lagi bertumpu pada tanggung jawab negara, melainkan sebagai tanggung jawab semua masyarakat, dengan mendasarkan kebijakan yang diambil Presiden Clinton yang mengubah dari pola *welfare* ke *workfare*. Ini kenyataan dan

⁵⁰ In general, these American complaints may be classified follows: (1) Programs are burdensome; (2) The disincentive problem; (3) The dependency pressure; (4) Programs provide inadequate assistance; (5) Programs are unpopular; (6) Programs are expensive. Ibid., hal. 62.

nilai-nilai yang harus dipakai sebagai panduan kebijakan kesejahteraan kita karena sebagaimana dikatakan Presiden Clinton belakangan “Disanalah keinginan besar bagi negeri ini”: Untuk menggerakkan penduduk dari kesejahteraan ke bekerja dalam cara bagi yang tidak mampu ke harapan anak-anak mereka dan hidup lebih hebat bermartabat. Kepercayaan ketergantungan mereka harus dikurangi dan sekarang ditimbulkan martabat sebagai lini bagian yang sangat penting:

These realities and values ought to guide our welfare policy because, as President Clinton said recently, “There is passion to this country”: To move people from welfare to work in a way that unable to suppose their children and live greater dignity. The belief their dependence must be reduced and dignity increased now transcends parts lines.⁵¹

Ada tiga hal pokok yang terkait sebagai landasan dalam kebijakan *workfare*, yaitu: kesempatan (*opportunity*), tanggung jawab (*responsibility*), dan masyarakat (*community*). Jalan orang-orang Amerika untuk waktu mendatang adalah berakar pada tiga landasan nilai-nilai bangsa Amerika yang telah terbentuk dalam karakter penduduk kita: jaminan bahwa semua warga negara mempunyai ‘kesempatan’ untuk menjadi yang paling baik bagi kehidupannya, harapan tiap-tiap warga negara pada puhtaknyalah sebagai ‘tanggung jawab’ untuk menangkap kesempatan, dan bekerja bersama sebagai sebuah ‘masyarakat’ untuk hidup maju terus untuk semua kita dapat menjadi sebuah bangsa:

⁵¹ Donna E. Sahala, *Welfare State Reform, We Must Assume Responsibility*, dalam *Society & Values, Social Responsibility In The United States*, Electronic Journal of the U.S. Institution Agency, Number 20, hal. 11.

*America's course for the future is rooted to three fundamentals American values that have shaped the character of our people: ensuring that all citizens have the 'opportunity' to make the most of their own lives, expecting every citizen to shoulder the 'responsibility' to seize the opportunity, and working together as a 'community' to live up to all we can be as nation.*⁵²

Lebih jauh lagi mulai saat dicanangkan *workfare* pada tahun 1996 hingga tahun 2002 ditargetkan 50% para penerima bantuan sosial harus bekerja baik di instansi pemerintah maupun swasta.⁵³

Pemikiran dari *welfare* ke *workfare* itu sebenarnya sudah dicanangkan sejak tahun 1969 oleh Presiden Richard Nixon, dengan mengatakan, yang dibutuhkan Amerika sekarang bukan '*welfare*' tetapi '*workfare*': ... '*What America needs now is not welfare but more workfare*'. Apa yang dikemukakan oleh Nixon ini berlanjut pada masa Ronald Reagan dan George Bush, sebagai kelompok konservatif. Oleh Reagan dan Bush ditindaklanjuti dengan kebijakan untuk mengutamakan membuka lapangan kerja daripada memberikan bantuan santunan kedermawanan belaka.⁵⁴

2. Perkembangan *Welfare State* di Inggris

Secara umum *Welfare State* di Inggris mulai sekitar tahun 1911 dan mencapai kedewasaan setelah tahun 1945. Apapun hal ini mungkin dapat terjadi *Welfare State*

⁵² Presiden Bill Clinton, *Between Hope And History*, *Ibid.*, hal. 5.

⁵³ *Ibid.*; Lebih lanjut dikatakan: *all include the basic requirement that for any aid poor people receive from the government, they must work, in the private sphere if possible but in the public sector if not. According to the bill, 50 percent of welfare recipients must be working by 2002 even single mothers with children (over the age of one) should be required to work: and families receiving benefits will be cut off after five years.*

⁵⁴ Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial*, Yayasan Hatta, Jakarta, 2005, hal.33

Inggris meluas sangat besar pada saat publikasi laporan Beveridge tahun 1942, yang secara konvensional dinyatakan sebagai ‘cetak biru’ *Welfare State* modern di Inggris. Sejak saat itulah pemerintah secara aktif dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan kesejahteraan para warga, sehingga pemerintah waktu itu dijuluki sebagai ‘kambing betina’. Inggris sering menunjukkan sebagai sebuah negara kambing betina selama tahun 1960 dan 1970.⁵⁵

Selama dekade ini, keterkaitan pemerintah Inggris secara aktif menjalankan sendiri untuk kesejahteraan individu, antara tahun 1945-1976. Perkembangan lebih jauh pemerintah setelah periode tahun 1945 dengan kondisi negara mengintervensi berbagai aspek kehidupan. Misal, salah satu lingkup kebijakan Inggris dengan peran negara sangat komprehensif adalah jaminan kesehatan. Dari riset, kelihatan bahwa lebih dari 80% penduduk secara rutin menggunakan pelayanan Kesehatan Nasional (NHS).⁵⁶

Umumnya, *Welfare State* Inggris klasik mencakupi lima inti pelayanan sosial terhadap pengertian *Welfare State* menjadi sinonim dalam tahun 1990: jaminan sosial, pelayanan kesehatan nasional (NHS), pendidikan, perumahan, dan pelayanan

⁵⁵ Safri Nugraha, *Op.cit.*, hal. 64.

⁵⁶ *Ibid.*

kesejahteraan perorangan. *Welfare State* Inggris klasik mempunyai empat kekuatan potensial (1) fungsi efisiensi, penerimaan secara melengkap konstruksi ekonomi dan kebijakan sosial, (2) mendasarkan asumsi bahwa negara intervensi adalah cocok dengan kebebasan dan inisiatif individu, (3) intervensi pemerintah untuk memaksimalkan efisien (4) semuanya yang penting untuk menciptakan tingkatan kualitas dalam masyarakat.

Lebih jauh *Welfare State* Inggris menyandarkan pada prinsip ketetapan komprehensif, bahwa kesejahteraan untuk seseorang dan untuk usulan itu jaminan kebebasan individu dihormati sebagai kejadian yang dijamin oleh intervensi negara. Oleh Safri Nugraha dengan mengutip dari Roger Stacey dan John Oliver dikatakan, Inggris adalah sebuah negara yang intervensi dari kandungan sampai kuburan.

..... state intervention in welfare state provision in Britain portrayed the nature of British welfare state as a state 'from the womb to the tomb'.⁵⁷

Berdasarkan fakta ini, pengertian *Welfare State* Inggris secara umum dianggap oleh penduduk sebagai suatu intervensi pemerintah yang khas/aneh. Jadi Inggris sering menyatakan *Welfare State*-nya sebagai satu-satunya intervensionist (paling intervensi).

Perkembangan *Welfare State* Inggris hanya akibat dalam ekspansi yang relatif signifikan dalam ukuran sektor publik (dari 25% GDP tahun 1946 menjadi 56% di

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 65

tahun 1970). Selama periode Negara Kesejahteraan, di Inggris terbagi dua group, yaitu mereka yang mendukung dan mereka yang menentang *Welfare State*. Misal, dukungan *Welfare State* terhadap sejumlah partisipasi negara atau kontrol sebagai berikut (1) menyediakan pelayanan secara kontinyu dan mengatur standar; (2) penabungan secara kontinyu; (3) kontinyu dari pekerjaan; (4) kepentingan ogkos sosial bagi masyarakat.

Bagi yang menentang dengan mendasarkan pada perkembangannya selama tahun 1970 *Welfare State* Inggris diduga terjadi tak efisien dan pemborosan. Berdasarkan dugaan itu, berbagai opini yang disuarakan agar diadakan pengurangan terhadap peran pemerintah sebagai single produser pelayanan sosial. Meskipun mungkin datang terlambat, pemerintah Konservatif segera meresponnya di tahun 1979. Jajak pendapat pada tahun 1979 membawa penguasa pemerintah berketetapan terhadap pergantian *Welfare State* di Inggris.

Sejak itu, kemudian komitmen pemerintahan Konservatif ke filosofi pasar privat yang selanjutnya dibentuk ketetapan untuk menempatkan kembali sistem *Welfare State* dari ketentuan kolektif dan finansial lebih ke sistem privat. Pada waktu itu, pemerintah Konservatif membuat usulan bahwa ekonomi Inggris dapat berfungsi lebih efektif jika semua komponen pokok yang ditangani privat ke disiplin kapitalis pasar bebas.

Pada tahun inilah munculnya era Thatcherisme dengan pemerintahan yang konservatif bersikap bertentangan dengan pemerintahan yang terpusat dan menganut

skeptivisme liberal klasik mengenai peran negara, berdasar argumen-argumen ekonomi tentang sifat superior pasar,⁵⁸ menandai banggunya kembali neoliberal. Salah satu sifat neoliberal yang paling jelas adalah antagonismenya dengan Negara Kesejahteraan. Negara Kesejahteraan dipandang sebagai sumber segala kejahatan.⁵⁹ Thatcherisme menekankan bahwa tiap-tiap individu harus melindungi diri mereka sendiri, bukan bergantung pada negara. Hal demikian nampak ada kesamaan dengan pola kebijakan Amerika Serikat saat tampilnya Ronald Reagan sebagai Presiden, keduanya menyerang habis-habisan sendi-sendi aliran kiri, dengan menarik mundur peran negara dari ekonomi. Pajak diturunkan dan privatisasi digalakkan. Ekonomi Inggris dan Amerika Serikat yang tengah kehabisan napas, tiba-tiba bangkit lagi. Terkenallah sebutan 'Thatcherisme' ataupun 'Reaganomics'.

Langkah selanjutnya, pemerintah konservatif kemudian mengambil berbagai langkah ke restrukturisasi *Welfare State* Inggris. Misalnya, dimulainya dua langkah tindakan pemerintahan Konservatif, *pertama*, mengadakan penghematan perumahan negara, berbagai kepentingan sosial, perpajakan dan pejabat pemerintah lokal, dan yang *kedua*, pegawai pemerintah secara fundamental melakukan pembaruan jaminan sosial, perpajakan, kesehatan dan sistem pendidikan, dan tahun 1988 sistem kesejahteraan Inggris akhirnya direstrukturisasi.⁶⁰

⁵⁸ Anthony Giddens, *Jalan Ketiga, Pembaruan Demokrasi Sosial*, judul aslinya, *The Third Way*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 13.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 15.

⁶⁰ Safri Nugraha, *Op.cit.*, hal. 67.

Pergantian Perdana Menteri Inggris ke tangan Tony Blair di tahun 1998 ternyata membawa era baru terhadap pemerintahan sebelumnya yang konservatif. Era pemerintahannya mengarah pada perpaduan antara kiri dan kanan (sosialisme dan kapitalisme) yang terkenal dengan sebutan ‘demokrasi sosial’, juga sebutan populernya ‘Jalan Ketiga’ yang dirancang oleh Anthony Giddens.⁶¹ Hal ini dibuktikan dengan melakukan perubahan Pasal 4 dari Anggaran Dasar Partai, sebuah pasal yang berisi inti kepercayaan kaum sosialis, yaitu kepemilikan oleh negara.⁶² Inggris di era pemerintahan Tony Blair ini, kebijakan negara berpedoman pada investasi *human capital*, bukan bantuan langsung pada segi ekonomi. Negara Kesejahteraan harus digantikan dengan negara investasi sosial, yang beroperasi dalam konteks masyarakat kesejahteraan positif. Dengan demikian, tema ‘Negara Kesejahteraan’ harus diganti dengan ‘Masyarakat Kesejahteraan’.⁶³ Masyarakat Kesejahteraan di sini dipahami sebagai kesejahteraan positif, tetapi tidak seluruhnya dihasilkan dan didistribusikan melalui negara, dan oleh negara bersama agen-agen lain, termasuk kalangan bisnis. Kesejahteraan positif menggantikan setiap aspek negatif Beveridge dengan hal-hal yang positif: otonomi menggantikan kemelaratan; kesehatan yang aktif menggantikan penyakit; ketidaktahuan digantikan oleh pendidikan sebagai bagian kehidupan yang

⁶¹ Anthony Giddens, *Op.cit.*, hal. ix

⁶² *Ibid.*, hal. xxii.

⁶³ *Ibid.*, hal. 136.

terus berlanjut; kekumuhan diganti dengan kemakmuran; dan inisiatif menggantikan kemalasan.⁶⁴

Dari paparan mengenai praktik Negara Kesejahteraan di Inggris tersebut, tampak bahwa Negara Kesejahteraan di Inggris dari waktu ke waktu ternyata mengalami perubahan seirama dengan tampilnya pemimpin baru. Pada era pemerintahan partai konservatif dengan Perdana Menteri Margaret Thatcher era negara kesejahteraan yang memberikan peran aktif negara dalam mensejahterakan masyarakatnya telah diubah dengan berpijak pada neoliberalisme. Dalam era ini kebijakannya sama yang terjadi di Amerika Serikat pada saat Ronald Reagan sebagai presidennya. Kebijakan kesejahteraan masyarakat yang diterapkan didasarkan pada prinsip: dengan masing-masing pribadi harus bisa mengatasi dirinya sendiri, khususnya dalam bidang ekonomi menganut sistem pasar bebas (liberalisme). Hal yang demikian ternyata selalu memunculkan perbenturan antara kelompok kiri (sosialisme) dan kelompok kanan (kapitalisme) tidak pernah padam.

Kebijakan dalam Negara Kesejahteraan berbeda saat tampil perdana Menteri Tony Blair yang mengkalim dirinya sebagai penengah kiri dan kanan, dengan mempopulerkan demokrasi sosial baru, wajah 'Negara Kesejahteraan' Inggris berubah menjadi 'Masyarakat Kesejahteraan'. Peningkatan kesejahteraan positif bagi warga masyarakat, tidak hanya berasal dari hasil dan didistribusi dari pemerintah,

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 149.

tetapi melibatkan agen-agen lain maupun kelompok bisnis. Kesejahteraan pada intinya bukan konsep ekonomis, tetapi konsep psikis, yang berkaitan dengan kesejahteraan manusia. Karena itu, tunjangan atau keuntungan ekonomis nyaris tidak pernah memadai untuk menciptakan kesejahteraan. Institusi-institusi kesejahteraan harus membantu perkembangan tunjangan psikologis maupun ekonomis. Misalnya dalam bentuk konseling, yang kadang-kadang dapat lebih membantu daripada dukungan ekonomi secara langsung.

3. Perkembangan *Welfare State* Di Malaysia

Negara Malaysia adalah sebagai bekas jajahan Inggris yang termasuk dalam kelompok *commonwealth*. Pada sisi yang lain Islam telah memberikan corak konstitusi maupun kehidupan sosial budaya bagi warga masyarakatnya. Hal yang demikian ditelaah dalam paparan berikut, apakah kebijakan hukum dan institusinya dalam kesejahteraan masyarakat yang dilakukan berorientasi pada kebijakan yang umumnya dianut oleh masyarakat *commonwealth*, ataukah berlandaskan ajaran Islam. Ini dimaksudkan sebagai bahan kajian dalam menelaah praktik Negara Kesejahteraan di Malaysia yang merupakan negara serumpun dengan Indonesia dan mayoritas penduduknya beragama Islam.

Negara Kesejahteraan atau juga disebut 'perlindungan masyarakat' di Malaysia memberikan peran bagi negara menggunakan hukum untuk menyediakan berbagai permasalahan yang meliputi pelayanan pendidikan, perlindungan anggota

masyarakat yang lemah (misal: wanita, anak-anak dan orang tua, membasmi kejahatan sosial dan eksploitasi ekonomi, dan berbagai pelayanan sosial terhadap kesejahteraan penduduk). Negara juga menggunakan hukum untuk menyediakan kesejahteraan dan keadilan sosial dalam tiap-tiap masalah seperti pemasukan pajak, zakat, perlindungan sosial menanggulangi orang-orang lemah dan usia lanjut, bantuan hukum bagi orang-orang miskin.

Dalam pendekatan beberapa produk hukum seperti UU Jaminan Sosial (*Social Security Act* 1969) yang direvisi tahun 1987 mengatur mengenai bantuan/biaya pengobatan terhadap para pekerja apabila terluka/kecelakaan bekerja di tempat kerja. UU Dana Penghematan Bagi Para Pekerja Tahun 1951 (*The Employees Provident Fund Act* 1951) yang direvisi tahun 1982, mewajibkan bagi para majikan dan pekerja untuk kontribusi uang untuk pengumpulan dana tersebut.

Dana dimaksud diperuntukkan bagi pembayaran atas kejadian pada saat pemberhentian karyawan atau kejadian kematian dini, jaminan sosial bagi pekerja dan yang menjadi tanggungan mereka. UU Bantuan Hukum Tahun 1971 (*Legal Aid Act* 1971) memberikan bantuan hukum gratis bagi kelompok-kelompok masyarakat tertentu dari orang-orang yang tidak sanggup untuk membayar biaya pengadilan. Juga diterbitkan berbagai produk hukum yang lain seperti: UU Kompensasi Pekerja 1952, UU Pekerja (Standar Minimum Perumahan 1966), UU Mengenai Pabrik Dan Mesin 1967 yang direvisi 1980, UU Kejahatan Dalam Negeri 1994, yang semuanya itu

adalah sebagai bentuk upaya negara untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan sosial.⁶⁵

Pada tahun 1964 pemerintah membentuk Kementerian Kesejahteraan Sosial, yang terakhir tahun 1990 berubah menjadi Kementerian Persatuan Nasional Dan Pembangunan Masyarakat. Ruang lingkup tugas Kementerian tersebut meliputi pelayanan pembangunan sosial, pelayanan keluarga dan perlindungan anak-anak, pelayanan bagi rehabilitasi orang-orang lumpuh/jompo, pelayanan panti asuhan, pelatihan dan pengembangan karir.⁶⁶ Tujuan kesejahteraan sosial secara umum meliputi (a) pengembangan dan peningkatan potensi dan kemampuan seseorang, keluarga, dan masyarakat dalam kaitan dengan pengembangan ekonomi; (b) pencegahan problem yang dapat mengancam stabilitas dan persatuan masyarakat; (c) rehabilitasi gangguan sosial dan bencana alam; (d) memberikan dorongan terhadap organisasi dan lembaga bantuan bagi tercapainya kesejahteraan warga.⁶⁷

Perlindungan hukum terhadap kesejahteraan sosial bagi warga negara Malaysia yang belakangan sedang gencar dilaksanakan meliputi empat sasaran, yaitu (1) orang tua; (2) anak-anak; (3) orang-orang perempuan (4) orang lumpuh:

*Increasing public concern has been expressed in recent years as to the need for the measures to safeguard the interests of senior citizens, children, women and disabled persons. Law is seen as an important instrument that can be used to protect the interests of these vulnerable groups.*⁶⁸

⁶⁵ Anwarul Yaqin, *Law And Society In Malaysia*, International Law Book Services, Kuala Lumpur, Malaysia, 1997, hal. 21.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 287.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 301.

Malaysia menggunakan hukum untuk melaksanakan keadilan dan kesejahteraan masing-masing dengan cara pemasukan pajak, zakat, jaminan sosial bagi orang lumpuh dan lanjut usia, bantuan hukum bagi orang miskin, sebagaimana tertuang dalam *The Employees Social Security Act 1969 (Revised 1987)*.⁶⁹

Secara substansial kebijakan kesejahteraan masyarakat yang dilaksanakan di Malaysia tidak banyak berbeda dengan yang berlaku di Amerika Serikat maupun Inggris. Namun, dari filosofisnya terdapat perbedaan yang jelas bahwa pendekatan yang diambil Pemerintah Malaysia berdasarkan ajaran Islam, sementara Amerika dan Inggris mendasarkan filosofi Kapitalisme/liberalisme. Hal yang demikian nampak jelas, bahwa kebijakan bantuan kesejahteraan bagi warga yang kurang beruntung (orang miskin, orang lumpuh, orang tua, kesehatan, pendidikan, orang cacat, dsb.) sebagai tanggung jawab negara, walaupun tidak menutup peran masyarakat. Inilah yang sangat berbeda dari alam pikiran kapitalisme/liberalisme. Hal yang demikian diimplementasikan dalam wujud produk hukum yang mengatur zakat, yang pendistribusiannya kepada masyarakat ditangani oleh negara.

Dalam kebijakan kesejahteraan masyarakat diwujudkan berupa bantuan yang bersifat konsumtif namun juga berupa pemberdayaan (*empowerment*) misalnya,

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 21

berupa peningkatan dan pengembangan potensi seseorang dalam kaitan pengembangan ekonomi.

D. Perspektif *Welfare State* bagi Indonesia Pada Masa Depan

Bilamana konsep para ilmuwan Barat *Welfare State* memperoleh tempat dalam dua pandangan yang kontradiktif, menjadi penting untuk melihat *Welfare State* dari pemikiran ilmuwan Islam. Pentingnya *Welfare State* dalam Islam bukan sekadar dasar hukumnya berbeda, dari Barat yang hanya mengutamakan akal. Justru Islam juga mengakui akal tetapi tidak meninggalkan wahyu.

Negara Indonesia yang berpenduduk mayoritas beragama Islam dan dalam Pasal 29 UUD 1945 memberikan perlindungan bagi seseorang dalam menjalankan syariat agamanya, karena itu konsep *Welfare State* oleh para ilmuwan Islam menjadi penting untuk dipakai dasar dalam memberikan corak Negara Kesejahteraan Indonesia pada masa depan.

1. *Welfare State* Dalam Perspektif Islam

Welfare State dalam konsep Islam dipahami sebagai tanggung jawab negara dalam kesejahteraan masyarakat dari aspek kebutuhan jasmaniah (kebutuhan dasar hidup) maupun rohaniah /segi material maupun spiritual. Dalam Al-Quran maupun Hadits dapat dijumpai makna yang tersirat di dalamnya terkait dengan konsep *Welfare State*.

Sebagaimana peran Rasulullah Muhammad s.a.w. diutus di dunia adalah mengemban misi suci yang ditegaskan dalam Al-Quran untuk bermurah hati sebagai rahmat seluruh umat manusia.⁷⁰ Secara eksplisit misi yang disebut dalam Al Quran termasuk membantu satu sama lain agar hidup bahagia (*hayyat thoyyibah*) dan sejahtera (*falah*):

The mission of the Holy Prophet is defined by the Qur'an to be merciful blessing (rahmah) for all mankind. Some manifestations of this merciful blessing are stated explicitly in the Qur'an. These include, among others, the fostering of 'good life' (hayyat thoyyibah) and welfare (falah).⁷¹

Di sini mengandung makna, tujuan utama yang diemban dalam misi Rasulullah Muhammad s.a.w. tersebut adalah agar umatnya mencapai “hidup yang damai” (*hayyat thoyyibah*) dan “sejahtera” (*falah*), sejak hidup di dunia hingga di akhirat kelak..

‘*Hayyat thoyyibah*’ ini terdapat dalam Al-Qur’an Surat An-Nahl ayat 97,⁷² yang artinya: Barang siapa yang mengerjakan amal saleh, baik laki-laki maupun perempuan dalam keadaan beriman, sesungguhnya akan Kami berikan kepadanya kehidupan yang baik dan sesungguhnya akan Kami beri balasan kepada mereka dengan pahala yang lebih dari apa yang telah mereka kerjakan.

⁷⁰ Q.S. 21 Al Anbiyaa: 107.

⁷¹ Umar Chapra, *Islamic Welfare State and its Role in the Economy*, dalam Khursid Ahmad, *Studies in Islamic Economics*, The Islamic Foundation, United Kingdom, 1981, hal. 144-145.

⁷² Q.S. 16 An Nahl: 97.

Sementara itu, '*falah*' terdapat dalam Surat Al Haji ayat 77,⁷³ yang artinya: Hai orang-orang yang beriman, ruku'lah kamu, sujudlah kamu, sembahlah Tuhanmu dan perbuatlah kebajikan, supaya kamu mendapat kemenangan.

Dari uraian tersebut terkandung arti bahwa misi Rasulullah Muhammad s.a.w. sebagai Nabi dan pemimpin umat menyiratkan di dalamnya sebagai konsep *Welfare State* dalam Islam meliputi aspek hukum, politik maupun berbagai kebijakan negara dalam bidang ekonomi yang bertujuan untuk mensejahterakan warga negara dalam suasana kasih sayang dan saling tolong menolong, yang harus dilakukan oleh para organisasi masyarakat, institusi maupun para penyelenggara negara.

Beberapa pandangan para ilmuwan Islam mengenai konsep *Welfare State* dapat disebutkan sebagai berikut.

Pertama, Umar Chapra mengatakan bahwa dalam Islam, tujuan utama Syari'ah dalam mensejahterakan masyarakat dengan mengutip pendapat Imam Ghozali, Umar Chapra menyatakan: Tujuan Syari'ah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang terkait dalam 5 hal, meliputi (1) melindungi keyakinan/agama, (2) kehidupan, (3) akal, (4) anak keturunan, dan (5) hak milik, dan termasuk menjamin apa saja perlindungan dari lima pelayanan umum yang penting dan diperlukan:

defines the objective of the Shari'ah to be the promotion of welfare of people which lies in safeguarding their faith, their life, their intellect, their posterity,

⁷³ Q.S. 22 Al Haji: 77.

*and their property, and includes that whatever ensure the safeguard of these five services public interest and is desirable.*⁷⁴

Bahwa ajaran Islam sebagaimana yang termuat dalam perintah Al-Quran dan Hadits, memperoleh simpulan bahwa kegunaan sosial dalam Islam dapat dibagi dalam tiga tingkatan: 'keperluan', 'menyenangkan' dan 'perbaikan':

*by surveying Islamic teachings and injunctions in the Qur'an and Hadits, came to the conclusion that social utilities in Islam may be divided into at three-level hierarchy: Necessities, Conveniences, and Refinements.*⁷⁵

Untuk terlaksananya misi tersebut, Islam menggariskan langkah-langkah yang meliputi mengatur dalam hal mengurangi penderitaan, generasi yang makmur, pengasuhan dalam suasana kasih sayang dan saling tolong menolong, jaminan kebebasan dari moral korupsi, rasa lapar, takut dan tekanan mental. Di sini, seluruh organisasi dan institusi, termasuk negara, akan memantulkan karakter pesan bermurah hati, dan memenuhi "kesejahteraan" seluruh warga/rakyat:

*These include, among others, this fostering of "good life" (hayyat thoyyibah) and "welfare" (falah), provision of ease and alleviation of hardship, generation of prosperity, nurturing a climate of love and affection, and ensuring freedom from moral corruption. Hunger, fear, and mental tension. Hence, all organization and institutions, including the state, should reflect the character of merciful blessing, and cater to the 'welfare' of all people.*⁷⁶

Secara garis besar pelaksanaan kesejahteraan sosial dalam Islam meliputi kesejahteraan individu dan kesejahteraan masyarakat yang terdiri atas (a)

⁷⁴ *Ibid.*, hal. 146.

⁷⁵ Anas Zarqa, *Islamic Economics: An Approach to Human Welfare*, dalam Khurshid Ahmad, *Studies in Islamic Economics*, The Islamic Foundation, United Kingdom, 1981, hal. 13.

⁷⁶ M. Umar Chapra, *The Islamic Welfare State and its Role in the Economy*, dalam Khursid Ahmad, *Studies in Islamic Economics*, The Islamic Foundation, United Kingdom, 1981, hal. 145.

meningkatkan nilai-nilai spiritual Islam terhadap individu dan juga masyarakat dan (b) pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*)⁷⁷ meliputi enam hal, yang oleh Umar Chapra disebutkan sebagai berikut.

(1) latihan dan pendidikan sesuai bakat yang dimiliki; (2) tersedianya pekerjaan sesuai dengan bakat, kemampuan dan ketrampilannya maupun kebutuhan masyarakat; (3) cukup makanan dan pakaian; (4) rumah yang nyaman; (5) kesehatan lingkungan pada umumnya dikombinasikan dengan fasilitas kesehatan yang cocok, dan (6) pemenuhan fasilitas transport yang memudahkan pekerja ke tempat kerja maupun membawa produk mereka ke pasar.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Al-Quran Surat Al Baqarah ayat 29 yang artinya: Dialah Allah, yang menjadikan segala yang ada di bumi untuk kamu dan Dia berkehendak menuju langit, lalu dijadikan-Nya tujuh langit. Dan Dia Maha Mengetahui segala sesuatu.⁷⁸

Disebutkan juga dalam Surat Al-Luqman ayat 20, yang artinya: Tidaklah kamu perhatikan sesungguhnya Allah telah menundukkan untuk (kepentingan) mu apa yang di langit dan apa yang di bumi dan menyempurnakan untukmu ni'mat-Nya

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 146. Sebagaimana yang dikatakan oleh Umar Chapra: *There can be little dispute that some of the basic material needs of individuals that must be satisfied are: (1) Training and education to develop the innate abilities of the individual and to enable him to cater for his well-being independently without becoming a burden on others; (2) A suitable job, profession, or trade in keeping with his aptitude, ability, ambition, and needs of society so that he and society both benefit from his ability and training; (3) Adequate food and clothing; (4) Comfortable housing; (5) A general healthy environment combined with appropriate medical facilities, and (6) Adequate transport facilities to enable a worker to commute to his place of work without unreasonable discomfort and to convey his product to appropriate markets at reasonable cost. Ibid.*, hal. 148.

⁷⁸ Q.S. 2 Al Baqarah: 29.

lahir dan batin. Dan di antara manusia ada yang membantah tentang (keesaan) Allah tanpa ilmu pengetahuan atau petunjuk dan tanpa Kitab yang memberi penerangan.⁷⁹

Kedua, Ibn al-Qayyim menyatakan bahwa basis Syari'ah adalah kebijakan dan kesejahteraan masyarakat di dunia dan juga di akherat. Kesejahteraan ini terletak dalam keadilan yang lengkap, kemurahan hati, kesejahteraan, dan kebijakan: sesuatu itu bertitik tolak dari keadilan ke ketidak adilan, dari kemurahan hati ke kasar hati, dari kesejahteraan ke kesengsaraan, dan dari kebijaksanaan ke kebodohan:

That "basis of the Shari'ah is wisdom and welfare of the people in world as well as the Hereafter. This welfare lies in complete justice, mercy, welfare, and wisdom; anything that departs from justice to injustice, from mercy to harshness, from welfare to misery and from wisdom to folly has nothing to do with the Shari'ah".⁸⁰

Ketiga, pendapat Afzalur Rahman yang sejalan dengan Umar Chapra, bahwa dalam Islam, kesejahteraan sosial selalu dikaitkan dengan kepentingan masyarakat dan individu atau dengan kata lain keduanya saling melengkapi. Dalam sistem Islam, kebaikan seseorang dipandang sebagai kebaikan masyarakat dan sebaliknya, kalau masyarakat makmur, orang-orangnya berkecukupan, dan kalau orang-orangnya makmur, masyarakatnya juga makmur. Begitulah dalam sistem Islam setiap orang ikut menanggung kesejahteraan orang lain dan kesejahteraan individu dan sosial menjadi saling melengkapi.⁸¹

⁷⁹ Q.S. 31 Luqman: 20.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Afzalur Rahman, *Economic Doctrines of Islam*, terjemahan: Soeroyo, *Doktrin Ekonomi Islam*, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1995, hal. 50-51.

Di samping itu dalam kaitan tanggung jawab negara dalam kesejahteraan masyarakat agar memelihara hukum dan ketertiban guna memberikan kesejahteraan bagi tiap-tiap warga masyarakat, ia mengatakan: segala kepentingan yang objektif negara Islam bertitik tolak dari tanggung jawab negara Islam adalah usaha perlindungan keselamatan dan integritas negara untuk memelihara hukum dan ketertiban untuk membangun negara agar tiap-tiap individu sedapat mungkin memperoleh kekuatan dan menambah kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh:

*The all importance objective of an Islamic state are to safeguard the safeguard and integrity of the state, to maintain law and order to develop the country so that every individual in it may be able to realize his full potentialities and contribute to the well-being of the whole.*⁸²

Keempat, oleh Anwarul Yaqin dikatakan, konsep *Welfare State* atau perlindungan masyarakat sebagai tanggung jawab negara modern. Negara menggunakan hukum sebagai sarana untuk menyelenggarakan hal-hal berkaitan dengan pendidikan, pelayanan bidang kesehatan, perlindungan terhadap anggota masyarakat lemah (orang tua, wanita maupun anak-anak), pemberantasan kejahatan sosial dan eksploitasi ekonomi, lingkungan bersih, dan berbagai pelayanan sosial terhadap kesejahteraan warganya. Pemerintahan modern mengeluarkan uang dalam jumlah besar yang diambil dari pajak, kepentingan sosial, dan pelayanan. Umumnya

⁸² Fazlur Rahman, *Implementation of the Islamic Concept of State in Pakistan Milieu*, Islamic Studies, 6 September, 1967, hal. 205.

kepentingan ini diatur oleh undang-undang yang di desain secara khusus.⁸³ Perlindungan hukum dalam kesejahteraan sosial yang berlaku di Malaysia menurut Anwarul Yaqin adalah karena munculnya perhatian umum dalam keperluan berbagai cara terhadap perlindungan dengan perhatian pada empat hal, yaitu (a) orang yang sudah tua; (b) anak-anak; (c) wanita; dan (d) orang-orang lumpuh.

*Increasing public concern has been expresses in recent years as to the need for some measures to safeguard the interest of senior citizen, children, women and disabled persons.*⁸⁴

Konsep kesejahteraan demikian, oleh Anwarul Yaqin dikatakan mendasarkan pada pendekatan secara Islam dalam mensejahterakan masyarakat dengan pendekatan kesejahteraan keluarga dan kesejahteraan umum, dengan mengatakan: Ini adalah sebagai usaha untuk menciptakan perlindungan masyarakat menaruh perhatian pada kepentingan keluarga sebagai basis sosial kelompok yang anggotanya dalam ikatan oleh pertalian cinta, membantu dan kerja sama dan memperhatikan kebutuhan untuk menciptakan kesadaran di antara kebutuhan warga untuk menyampaikan bantuan kepada orang miskin dan keperluannya. Banyak bukti yang ada di dalam Al-Quran

⁸³ Anwarul Yaqin, *Law and Society in Malaysia*, International Law Book Service, Kuala Lumpur, 1997, hal. 21. Dikatakannya: *The concept welfare state or 'caring society' takes within us fold a variety of taks the modern state undertakes to perform. The state uses law to provide for such matters as education, health service, protection of weakers of society (such as woman, children and the erderly), eradication of social evils and economic exploitation, a clear environment, and variety of social service for the welfare of its people. Modern government spend huge sums of money on a wide range of fiscal and social benefits and services. Usually these benefits are regulated by statutes especially designed for the purpose.*

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 301.

dan Sunnah Nabi menunjukkan bahwa Islam menggunakan dua pendekatan: 'kesejahteraan keluarga' dan 'kesejahteraan umum' sebagai basis strategi terhadap terciptanya suatu kesejahteraan masyarakat.⁸⁵

Pendekatan kesejahteraan oleh Anwarul Yaqin tersebut ternyata senada dengan yang dinyatakan Afzalur Rahman. Dengan secara tegas bahwa tanggung jawab negara dalam mensejahterakan warganya didasari oleh landasan norma Ilahiyah dan Sunnah Nabi tidak hanya mendasarkan pandangan yang dilandasi oleh pengaruh perkembangan politik dalam suatu pemerintahan negara yang selama ini dalam tarikan pemerintahan negara liberal/ kapitalis dan sosialis.

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 309 Dikatakannya: *In its effort to create a caring society. Islam lays stress on the importences of the family as the basic social unit whose members should be bound by ties of love, help and cooperation and emphasises the need to create awareness among people of the need to extend help to poor and needs. Ample evidence exist in the Quran and the Sunnah of the Prophet to show that Islam uses two approaches: family welfare and general welfare as the basic strategies toward creating a welfare society.*

Beberapa ketentuan dalam Al Qur'an yang memberikan landasan kesejahteraan sosial dari pendekatan kesejahteraan keluarga dan kesejahteraan umum dapat diutarakan:

- (1). Q.S. 17 Al Isro': 23: Dan Tuhanmu telah memerintahkan supaya kamu jangan menyembah selain Dia dan hendaklah kamu berbuat baik kepada ibu bapakmu dengan sebaik-baiknya. Jika salah seorang di antara keduanya atau kedua-duanya sampai berumur lanjut dalam pemeliharaanmu maka sekali-kali jangan kamu mengatakan kepada keduanya perkataan 'ah/''hus' dan janganlah kamu membentak mereka dan ucapkanlah kepada mereka perkataan yang mulia.
- (2). Q.S. 2 Al Baqarah: 215: Mereka bertanya kepadamu tentang apa yang mereka nafkahkan. Jawablah, apa saja harta yang kamu nafkahkan hendaklah diberikan kepada ibu, bapak, kaum kerabat, anak-anak yatim, oang-orang miskin dan orang yang sedang dalam perjalanan. Dan apa saja kebajikan yang kamu buat, maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui.
- (3). Q.S. 4 An-Nisa: 37: Sembahlah Allah dan janganlah kamu mempersekutukan-Nya dengan sesuatupun. Dan berbuat baiklah kepada dua orang tua, ibu, bapak, karib kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin, tetangga yang dekat dan tetangga yang jauh, teman sejawat, ibnu sabil, dan hamba sahayamu. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang sombong dan membangga-banggakan diri.

Berbeda dengan negara-negara Barat, pelaksanaan kesejahteraan sosial memiliki motivasi ganda. Misalnya jaminan sosial bagi buruh perusahaan. Dari satu segi tunjangan itu didorong oleh kepentingan *establishment* perusahaan, karena ingin melindungi modalnya. Tunjangan itu dimaksudkan sebagai insentif buruh agar meningkatkan produktivitasnya. Dengan kata lain, tunjangan itu memberikan efek yang positif bagi perusahaan. Dilihat dari segi kepentingan buruh, orang akan menilai bahwa tunjangan itu mengandung motivasi perikemanusiaan. Walaupun demikian, motivasi yang pertama tampak sangat dominan, karena dalam kenyataannya, sistem ekonomi kapitalis selalu mengutamakan kepentingan modal mereka. Kalau pun jaminan sosial itu harus diberikan perhitungannya untung-rugi perusahaan tidak mungkin diabaikan.⁸⁶

2. Konsep Kesejahteraan Ekonomi dalam Islam

Kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dari segi kesejahteraan sosial dan ekonomi. Dalam kesejahteraan masyarakat bidang ekonomi terdapat perbedaan yang dilandasi oleh filosofis dari tiap-tiap negara. Dalam Islam terdapat beberapa pandangan yang satu sama lain saling melengkapi, di antaranya adalah sebagai berikut.

⁸⁶ *Ibid*

Pertama, oleh Sayyid Quthb dikatakan bahwa antara Islam dan sosialisme memang terdapat pelbagai titik-titik pertemuan pada segi-segi yang bersifat ekonomi. Kedua-duanya sama-sama berusaha untuk menetapkan batas terendah bagi jaminan hidup yang layak untuk seseorang, yang mencakupi urusan kerja, tempat tinggal, kesehatan dan pendidikan. Kedua-duanya sama sekali tidak menghapuskan hak milik perseorangan, tetapi sumber-sumber alam yang vital, seperti tambang-tambang harus dikuasai oleh negara. Namun sistem Islam dan sosialisme berbeda, (1) sosialisme adalah faham materialisme yang semata-mata melihat kehidupan masyarakat dari ekonomi saja. Lantaran itu, ia bersifat parsial dan temporer sedang Islam bersifat menyeluruh dan abadi dan (2) kosongnya sosialisme itu dari ajaran moralitas, sesuai dengan hakekatnya sebagai suatu teori ekonomi atas dasar materialisme melulu. Ia tidak mencakup bidang moralitas yang notabene berjaln berkelindan dengan sistem sosial Islam.⁸⁷

Kedua, Umar Chapra mengatakan bahwa dalam kesejahteraan ekonomi terdapat perbedaan antara sistem Islam berbeda dengan sosialis dan kapitalis. Sosialis yang berdasar konsep Marx tentang dialektika materialism, sedangkan kapitalis berdasarkan ideologi sekuler meninggalkan nilai moral. Sementara itu, dalam kesejahteraan ekonomi Islam tercakup aspek material dan moral.⁸⁸

⁸⁷ Sayyid Quthb, *al-Adalah al-Ijtima'iyah fil Islam*, terjemahan Mu'thi Nurdin, *Keadilan Sosial Dalam Islam*, At-Taufiq-Al Ma'arif, Bandung, 1975, hal. 23-24.

⁸⁸ Umar Chapra, *The Islamic Welfare State...*, *Op.cit.*, hal. 165. Dikatakannya: *All these various considerations make the Islamic state completely distinct from both the socialist and capitalist systems. First of all, socialism, as conceived by Marx, is basically amoral and based on the concept of*

Dalam Negara Kesejahteraan Islam terdapat enam fungsi dalam bidang ekonomi, meliputi (1) membasmi kemiskinan dan menciptakan kesempatan kerja dan pertumbuhan kurs yang tinggi. (2) meningkatkan stabilitas nilai mata uang (3) memelihara hukum dan ketertiban. (4) menjamin keadilan ekonomi dan sosial. (5) menata keamanan sosial dan membantu perkembangan hak yang adil bagi distribusi dari pendapatan dan kekayaan. (6) menyesuaikan hubungan internansional dan menjamin pertahanan nasional.⁸⁹

Keenam hal tersebut merupakan indikasi peran suatu negara untuk melaksanakan amanat dalam mewujudkan kesejahteraan warga negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Al Quranul Karim: *'baldatun thoyyibatun warabbun ghafur'*,⁹⁰ suatu negara yang sejahtera di bawah ridha Allah Yang Maha Pengampun.

dialectical materialism, while capitalism, being a secular ideology is, at best, morally neutral. In contrast Islam lays emphasis on both the moral and material aspects of life and erects the edifice of economic well-being on the foundation of moral values. The foundation being different, the superstructure is bound to be different too.

⁸⁹ Ibid., hal. 149-150. Dikatakan oleh Umar Chapra: *Some of the essential function of the Islamic welfare state with respect to the economy may be stated to be: (1) to eradicate poverty and create conditions for full employment and a high rate of growth; (2) to promote stability in the real value of money; (3) to maintain law and order; (4) to ensure social and economic justice; (5) to arrange social and foster equitable distribution of income and wealth; (6) to harmonise international relations and ensure national defence*

⁹⁰ Q.S. 34 Saba': 15. Dalam hal ini Muhammad Tahir Azhary mengatakan, negara berkewajiban mengatur dan mengalokasikan dana dalam jumlah yang cukup untuk keperluan jaminan sosial bagi mereka yang memerlukannya. Jaminan sosial itu mencakup tunjangan pengangguran, tunjangan orang tua (orang yang berusia pensiun), beasiswa untuk mereka yang sedang menuntut ilmu dan lain-lain. Negara berkewajiban pula menyediakan sarana-sarana peribadatan, pendidikan, panti asuhan, rumah sakit dan lain-lain. Lihat Muhaammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hal. 108.

Dengan dasar itulah negara mempunyai hak intervensi dalam berbagai aspek hukum, politik dan ekonomi dalam rangka mensejahterakan warga negaranya.

Oleh Umar Chapra dikatakan, ada tiga hal mendasar yang membedakan sistem ekonomi Islam dengan sosialis dan kapitalis.⁹¹ *Pertama*, sistem ekonomi kapitalis dan sosialis keduanya eksploitatif dan tidak adil dan gagal untuk memberlakukan orang sebagai khalifah Allah di bumi. *Kedua*, kedua sistem sosialis dan kapitalis bias tidak menemukan bidang mereka sendiri dalam basis ekonomi, sosial, politik dan tantangan moral dari masyarakat dan kebutuhan nyata dari masyarakat yang penyayang dan keadilan ekonomi. *Ketiga*, kedua sistem tersebut menyimpang pada situasi kita, bukan karena hanya perbedaan ideologi dan sikap moral dan kerangka sosial, politik, tetapi juga untuk lebih mengutamakan ke duniawiaan dan sebab ekonomi: perbedaan dalam dasar sumber daya/akal, perubahan situasi ekonomi internasional, perbedaan tempat sasaran dalam tingkatan dan respektif ekonomi, ongkos pengembangan ekonomi, sosial, yang kesemuanya tersebut di atas terhadap fakta mendasar bahwa strategi pembangunan sistem industrialisasi mengalami sesuatu surplus investasi yang maksimum adalah tidak sesuai untuk kondisi dunia Muslim dan tuntutan ideal masyarakat Islam.

Ketiga, oleh M. Faruq an-Nabahan dikatakan bahwa intervensi Islam jauh berbeda dengan intervensi model sosialis. Sosialis mendudukan pemerintah pada

⁹¹ Umar Chapra, *Op.cit.*, hal. 152.

posisi sangat dominan terhadap alat-alat produksi, sehingga keterlibatan individu praktis ditiadakan, sebab pemerintahlah yang berperan sentral. Anggota masyarakat hanya bekerja untuk kepentingan negara dan mereka hanya sebagai alat negara. Sistem demikian jelas berlawanan dengan pandangan Islam. Dalam Islam, individulah sebagai aktor utama. Pemerintah hanya bertindak sebagai fasilitator, yang melindungi hak-hak individu, terutama hak mendapat keamanan, kesejahteraan dan jaminan sosial.⁹²

Dalam pandangan Islam, pemerintah dengan kewajibannya sebagai pelayan rakyat/warga negara, sudah seharusnya membantu berbagai hal yang tidak mungkin dilakukan oleh perorangan. Misalnya dalam hal ini adalah pengurusan terhadap kekayaan alam, tambang, atau juga yang terkait dengan intervensi modal. Pemerintah juga harus mengawasi dan membantu arus debit dan kredit dan berbagai aktivitas perkenomian dan mengatur secara baik bank-bank sentral.⁹³ Namun, intervensi tersebut harus bertujuan demi kesejahteraan umum.

Agar perekonomian dalam Negara Islam dapat berjalan dengan baik, ada tiga hal pokok yang dapat dilakukan oleh pemerintah, yaitu (1) mengawasi faktor utama penggerak perekonomian, (2) menghentikan mu'amalah yang diharamkan, dan (3) mematok harga kalau dibutuhkan.⁹⁴

⁹² M. Faruq an-Nabahan, *Al-Iqshad al-Islam*, Terjemahan: Muhadi Zainuddin, *Sistem Ekonomi Islam, Pilihan Setelah Kegagalan Sistem Kapitalis dan Sosialis*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hal. 61.

⁹³ *Ibid.*, hal. 86.

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 61-65.

Khusus intervensi dalam mematok harga ini ada pendapat yang membolehkan dan melarang. Bagi yang melarang berpedoman pada Hadits yang disampaikan oleh Anas, dari Rasulullah s.a.w, Anas berkata: “ Di masa Rasul, pernah harga barang-barang melambung. Para sahabat lalu mengusulkan pada Nabi. Mereka menghadap: Wahai Rasulullah, hendaknya engkau mematok harga”. Nabi lalu menjawab, “Allahlah Dzat yang membuat lingkup sempit dan yang melapangkan. Dan saya berharap, di hari saat saya bertemu Allah, tak seorangpun menuntutku atas kezalimanku, baik dalam masalah jiwa atau harta”. (Hadits Riwayat Imam Enam, Bukhori, Muslim, Abu Daud, Turmidzi, Ibnu Majah, kecuali Nasa’i).⁹⁵

Pihak yang membolehkan, dengan dalih bahwa kondisi sosial di masa Rasul jelas berbeda dengan kondisi sosial masa sekarang dalam hal baik tidaknya mematok harga. Pada masa Rasul, mungkin posisi penjual adalah lemah. Sehingga pematokan harga adalah sangat memberatkan baginya. Sekarang kondisinya telah berubah. Sekarang, posisi penjual justru kuat dalam banyak hal. Penjual di era sekarang, tidak akan terkena dampak yang merugikan karena pematokan harga yang diprioritaskan bagi pembeli, yang dalam kondisi sekarang berposisi lemah.⁹⁶

Oleh karena itulah, banyak ulama masa kini yang membagi *ta'sir* (pematok harga) menjadi dua. *Pertama*, pematokan yang haram karena ditemukannya kezaliman, dan *kedua*, pematokan yang sah karena mendatangkan kebaikan bersama.

⁹⁵ *Ibid.*, hal.65.

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 66.

Model pertama jelas haram dan yang kedua jelas boleh, dan bisa meningkat ke wajib, jika menjadi keharusan dalam mensejahterakan masyarakat dalam pandangan syari'ah.⁹⁷

Pandangan Islam demikian jelas berlawanan dengan sosialis. Intervensi model sosialis sangat memasung individu mengembangkan bakatnya dan membatasi individu dalam mengoptimalkan daya kreasi yang dimilikinya.⁹⁸

Sistem ekonomi Islam merupakan suatu sistem yang mendasarkan pada tuntunan dalam Al-Quran dan Hadits, maka mempunyai prinsip yang mendasar yang berbeda dengan sistem ekonomi liberalis dan sosialis. Islam mendasarkan pada aspek kehidupan moral dan material serta menegakkan pembangunan kesejahteraan ekonomi pada nilai moral. Lebih lanjut, Islam melaksanakan persaudaraan kemanusiaan dengan keadilan ekonomi dan sosial, terhadap hak yang berkeadilan dalam distribusi pendapatan, dan kebebasan individu dalam konteks kesejahteraan sosial.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*, hal. 138. Lebih lanjut dikatakan, Model intervensi demikian jelas berbeda dengan Islam. Dalam satu kasus memang mengesahkan intervensi, tetapi diperlukan berbagai syarat dan catatan yang ketat, yang mengacu ke landasan valid: demi kesejahteraan umum yang terancam tanpa adanya intervensi. Bandingkan dengan sosialis yang menjadikan intervensi sebagai kebijakan politiknya. Lebih ekstrim lagi, jika kita membicarakan hal ini secara lugas dengan rumusan: sejatinya dalam sistem sosialis tidak ada intervensi. Sebab intervensi masih menyisakan hak pada individu. Yang terjadi dalam sistem sosialis adalah memposisikan individu sebagai pihak yang tanpa pilihan dan tak ada kreasi yang keluar darinya sama sekali. Sebab itu, individu-individu dalam sistem sosialis bak mesin: semua gerakannya mutlak menurut operatormya (baca penguasa). *Ibid.*

Berdasarkan gambaran tersebut, yang membedakan sistem ekonomi Islam dengan sistem kapitalis dan sosialis bahwa sosialisme sebagai konsep Marx yang dengan mendasarkan amoral dan berdasarkan konsep dialektika materialisme, sementara kapitalisme menjadikan ideologi sekuler adalah yang terbaik secara moral yang netral. Berbeda dengan Islam yang meletakkan tekanan atas aspek moral dan material dari kehidupan dan berdiri tegak atas pembangunan kesejahteraan ekonomi atas dasar nilai moral. Lebih jauh Islam juga menjalankan secara penuh terhadap persaudaraan kemanusiaan dengan keadilan ekonomi dan sosial, pemenuhan distribusi pendapatan, dan kebebasan perorangan dalam konteks kesejahteraan sosial.

Meskipun sosialisme dan kapitalisme mengakui keadilan distribusi dari pendapatan, dalam pengakuan kapitalisme ini adalah dari hasil tekanan kelompok sementara dalam sosialisme disertai oleh tidak adanya kebebasan individu. Islam mencapai keadilan distribusi di dalam kerangka kebebasan individu tetapi dengan mementingkan hukum dan spiritual untuk perlu paksaan moral, dan kebijakan sosial untuk menjamin keadilan distribusi dari pendapatan dari kekayaan.

Pandangan kapitalisme jika digali secara teoritik, pada dasarnya bersumber dan berakar pada pandangan filsafat ekonomi klasik, terutama ajaran Adam Smith yang dituangkan dalam karyanya *Wealth of Nation* (1776). Selain Adam Smith, yang

umumnya disebut sebagai tokoh perintis pandangan ekonomi klasik adalah dua pemikir ekonomi lainnya, yakni David Ricardo dan James Mill.⁹⁹

Keseluruhan filsafat pemikiran penganut ekonomi klasik tersebut dibangun di atas landasan filsafat ekonomi liberalisme. Mereka percaya pada kebebasan individu (*personal liberty*), kepemilikan pribadi (*privat property*), dan inisiatif individu serta usaha swasta (*privat enterprise*). Kepercayaan dan pandangan ini disebut liberal dibandingkan dengan pandangan lain waktu itu yakni merkantilisme yang membatasi perdagangan dan industri. Pandangan ekonomi klasik ini didasarkan pada enam landasan pokok, yaitu (1) Para pemikir ekonomi klasik percaya kepada *laissez faire* yakni kepercayaan akan kebebasan dalam bidang ekonomi yang memberi isyarat perlunya membatasi atau memberi peranan sangat minimum kepada negara/pemerintah dalam bidang ekonomi. (2) Mereka percaya kepada ekonomi pasar yang diletakkan di atas sistem persaingan atau kompetisi bebas. (3) Mereka percaya bahwa pada kondisi *full employment* yakni suatu kepercayaan bahwa ekonomi akan berjalan secara lancar dan selalu mengalami penyesuaian diri jika tanpa intervensi pemerintah. (4) Mereka percaya bahwa memenuhi kepentingan individu akan berarti memenuhi kepentingan masyarakat. Dengan kata lain, mereka percaya kepada *harmony of interest*. (5) Mereka menitik beratkan pada kegiatan ekonomi, khususnya industri. Mereka juga percaya bahwa hukum ekonomi berlaku secara universal. (6)

⁹⁹ Mansour Fakih, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 45.

Ekonom klasik juga percaya pada hukum pasar, yakni *supply creates its own demand*.¹⁰⁰

Adam Smith juga pemikir pertama yang mengembangkan pentingnya ‘akumulasi kapital’ dalam pengembangan ekonomi. Teori Adam Smith tentang *labour theory of value* kemudian menjadi dasar kapitalisme. Teori inilah yang mendapat kritik keras dari Karl Marx yang menyebutnya sebagai proses eksploitasi, yakni proses ketepatan nilai lebih yang seharusnya menjadi hak buruh. Kritik terhadap teori *labour theory of value* itulah yang melahirkan teori kelas, lawan paham kapitalisme.

Dalam bukunya Adam Smith *The Wealth of Nations* disebutkan bahwa dengan persaingan bebas (*free-competition*) dan pasar bebas (*free-market*) akan menjamin optimasi manfaat, yakni efisiensi ekonomi. Karena itulah ideologi ekonomi pasar bebas yang berdasarkan stelsel *laissez faire* menolak subsidi dan proteksi. Subsidi dan proteksi dalam kebebasan berkompetisi diposisikan sebagai pemborosan atau *inefficiency*. Dengan pasar bebas itulah diyakini akan ada suatu tangan tidak kelihatan (*‘an invisible hand’*) yang mengaturnya. Sebagaimana yang dikatakan oleh Sri-Edi Swasono, “... setiap orang menghendaki keuntungan bagi dirinya sendiri, dalam banyak hal dibimbing oleh suatu tangan tak kelihatan (*an invisible hand*) untuk mempromosikan suatu tujuan yang bukan bagian dari kehendaknya sendiri. Dengan

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 46.

mengejar pamrih pribadinya sendiri (*his own self interest*) ia acapkali mempromosikan kehendak masyarakat dengan lebih berhasil....”¹⁰¹

Pasar tidak seharusnya boleh bebas bagi negara-negara berkembang, sebagaimana negara-negara maju sendiri senantiasa melakukan proteksi dan memberikan berbagai subsidi pada perekonomian dalam negaranya. Pertemuan Mauritius menuntut dihapuskannya ketidakadilan diskriminatif ini.¹⁰²

Dari berbagai pemikiran para ilmuwan Islam: Umar Chapra, Fazlur Rahman, Faruq an-Nabahan dan Anwarul Yaqin, dalam konsep *Welfare State* dengan jelas menunjukkan kesesuaian dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.

¹⁰¹ Sri-Edi Swasono, *Daulat Rakyat Versus Daulat Pasar*, Pustep UGM, Yogyakarta, 2005, hal. 7. Dikatakan selanjutnya, persaingan bebas yang sempurna memang tidak pernah ada, sehingga pasar bebas pun tentulah tidak akan pernah ada. Yang ada justru distorsi-distorsi pasar yang dilakukan demi kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik, mengandung insting-insting predatori dan hegemonik, baik yang bersifat laten maupun yang poten, penuh *firqoh*. Contoh-contoh konkrit seperti peperangan (dalam segala bentuknya), pertarungan, *clash of civilizations* (secara terbuka atau terselubung), egoisme nasional dll, tidak akan memungkinkan adanya persaingan bebas dan *fair*. *Ibid.*, hal. 8. Bahkan Moh. Hatta mengatakan penolakannya terhadap Mazhab Smithian yang ditulis dalam tahun 1934 tentang Ekonomi dan Kapitalisme, "... teori Adam Smith berdasar kepada perumpamaan homo economicus, yakni orang ekonomi, yang mengetahui keperluannya yang setinggi-tingginya, yang mengetahui kedudukan pasar, yang pandai berhitung secara ekonomi dan rasional, dapat menimbang sendiri apa yang beruntung bagi dia dan apa yang merugikan dan kemudian ia sama kuat dan sama paham dengan lawannya. Akan tetapi orang ekonomi seperti lukisan ini hanya ada dalam dunia pikiran, sebagai dasar bekerja bagi penyelidik ilmu, dan tidak ada dalam masyarakat yang lahir, yang menyatakan satu golongan kecil yang aktif dan bermodal cukup, yang memutuskan segala soal ekonomi; dan satu golongan besar, orang banyak, yang pasif dan lambat, yang tiada mempunyai tenaga ekonomi; yang penghidupannya terserah kepada keputusan golongan yang pertama... sebab itu dalam praktik *laissez faire* stelsel – persaingan merdeka dll – tidak bersua maksimum kemakmuran yang diutamakan oleh Adam Smith... Ia memperbesar mana yang kuat, menghancurkan mana yang lemah..." Sri-Edi Swasono, *Indonesia Dan Doktrin Kesejahteraan Sosial*, Yayasan Hatta, Jakarta, 2005, hal. 28-29.

¹⁰² Sri-Edi Swasono, *Daulat Rakyat.....Op.cit.*, hal. 13

Secara garis besarnya konsep *Welfare State* sebagai landasan pemikiran Negara Kesejahteraan Indonesia pada masa depan dengan mendasarkan pemikiran para ilmuwan Islam tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

Pertama, tanggung jawab negara dalam kesejahteraan sosial meliputi (a) pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*): sandang (pakaian), pangan (makanan), papan (perumahan), pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan dan (b) pelayanan sosial: santunan dan pemeliharaan fakir miskin, santunan orang lanjut usia, orang-orang bermasalah sosial: cacat fisik dan mental (Pasal 27 (2) dan Pasal 34 UUD 1945).

Kedua, negara bertanggung jawab dan berkewajiban atas kesejahteraan ekonomi masyarakat, bukan sekadar adanya klaim dari hak warganya. Negara dapat melakukan intervensi dalam perilaku ekonomi: (a) mengawasi faktor penggerak ekonomi; (b) menghentikan mu'amalah yang diharamkan; (c) mematok harga kalau dibutuhkan: haram apabila terjadi kezaliman, sah apabila mendatangkan kebaikan umat (Pasal 33 UUD 1945).

Apabila tanggung jawab negara dalam kedua hal tersebut dapat dipenuhi, tujuan hidup damai dan sejahtera di dunia dan akhirat (*hayyat thayyibah* dan *falah*), serta negara yang *baldatun thoyyibatun warabbun ghafur*: suatu negara yang sejahtera di bawah ampunan Allah akan terwujud.

Rangkuman

Konsep *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) muncul sebagai alternatif bagi demokrasi konstitusional dalam abad ke-20. Hal ini terjadi sebagai reaksi terhadap eksces dari paham pluralisme liberal pada sistem konstitusional abad ke 19, yang melahirkan dalil '*the least government is the best government*', yang berarti pemerintahan yang sedikit adalah yang paling baik, atau istilah lain '*staatsonthouding*' sepenuhnya, yaitu suatu pemisahan antara negara dan masyarakat. Dalam keadaan demikian, negara diposisikan sebagai Negara Penjaga Malam. Pemerintah tidak dibenarkan masuk dalam wilayah politik dan ekonomi, hanya pada bidang keamanan. Hal demikian sesuai dengan paham liberal dengan dalil '*laissez-faire laissez-aller*, jika orang diberi kebebasan mengurus ekonominya masing-masing, dengan sendirinya ekonomi negara akan berjalan baik..

Paham liberal ini muncul karena sebelumnya dalam pemerintahan yang berbentuk kerajaan bersifat absolut, dan rajalah yang menentukan segalanya bagi kepentingan masyarakat. Semboyan yang terkenal saat itu sebagaimana ungkapan raja Perancis, Louis XIV, '*L'etate c'est moi*', negara adalah aku. Asas yang berlaku dalam pemerintahan waktu itu adalah bahwa rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, dan kepentingan umum mengatasi semua undang-undang dan hukum (*legibus solutus est, solus publicus suprema lex*).

Apabila diruntut ke belakang, perkembangan Negara Kesejahteraan didahului oleh munculnya sistem pemerintahan: (a) Negara Polisi (*Polizei Staat*), negara

menyelenggarakan ketertiban dan keamanan serta menyelenggarakan semua kebutuhan hidup warga negaranya; (b) Negara Hukum Liberal, fungsi negara hanyalah menjaga ketertiban dan keamanan saja atau sebagai Penjaga Malam (*Nachtwachterstaat*), sementara penyelenggaraan perekonomian berasaskan persaingan bebas, '*laissez-faire laissez-aller*'. (c) Negara Hukum Formal, negara melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara-cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang. Negara tidak boleh menyimpang atau memperluas peranannya dalam penyelenggaraan perekonomian, selain yang telah ditetapkan oleh undang-undang, jadi harus '*wetmatig*'. (d) Negara Hukum Materiel/Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat, dengan memberikan legalisasi bagi 'negara intervensionis'. Negara perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat, sesuai dengan tujuan akhir bagi setiap negara adalah untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*) Namun dalam perkembangan kemudian terjadi pergeseran makna, dari *Welfare State* mengarah ke *Workfare*, yang berarti dalam intervensi negara dilakukan dengan pendekatan mewajibkan bagi penerima bantuan sosial diupayakan untuk dapat masuk ke pasar kerja.

Dalam konsep Islam, *Welfare State* merupakan tanggung jawab negara dalam kesejahteraan masyarakat dari aspek kebutuhan jasmaniah dan rohaniyah. Hal ini sesuai dengan peran Rasulullah, yaitu mengemban misi '*hayyat thoyyibah*', membantu satu sama lain agar hidup bahagia, dan '*falah*', adalah sejahtera, dari dunia hingga akhirat kelak. '*Hayyat thoyyibah*' terdapat dalam Al-Qur'an Surat An-Nahl ayat 97, sedangkan '*falah*' terdapat dalam Surat Al Haji ayat 77. Misi Rasulullah ini menyiratkan konsep '*Welfare State*' dalam Islam meliputi aspek hukum, politik, sosial maupun ekonomi dengan tujuan untuk mensejahterakan warga negara. Dalam Negara Kesejahteraan Islam terdapat enam fungsi, yaitu (1) membasmi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja dan pertumbuhan kurs yang tinggi; (2) meningkatkan stabilitas nilai mata uang; (3) memelihara hukum dan ketertiban; (4) menjamin keadilan ekonomi dan sosial; (5) menata keamanan sosial dan membantu perkembangan hak yang adil bagi distribusi dari pendapatan dan kekayaan; (6) menyesuaikan hubungan internasional dan menjamin pertahanan nasional. Ini semua merupakan indikasi peran negara untuk melaksanakan amanat dalam mewujudkan kesejahteraan warga negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Al-Qur'an Surat Saba' ayat 15: '*baldatun thoyyibatun warabbun ghafur*', suatu negara yang sejahtera di bawah ridha Allah Yang Maha Pengampun. Dengan dasar inilah negara mempunyai hak intervensi dalam berbagai aspek hukum, politik, sosial dan ekonomi dalam rangka menyejahterakan warga negaranya. Intervensi Islam berbeda dengan Sosialis yang mendudukan pemerintah pada posisi sangat dominan terhadap alat-alat

produksi sehingga keterlibatan individu praktis terabaikan. Sementara itu dalam Islam, individulah sebagai aktor utama. Pemerintah hanya bertindak sebagai fasilitator yang melindungi hak-hak individu, terutama hak mendapat keamanan, kesejahteraan dan jaminan sosial.

Sesuai dengan amanat Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 dan mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam, perspektif *Welfare State* bagi Indonesia pada masa mendatang dalam bidang kesejahteraan sosial dan ekonomi, konsep Negara Kesejahteraan dari para ilmuwan Islam: Umar Chapra, Fazlur Rahman, M. Faruq an-Nabahan dan Anwarul Yaqin, dapat dipakai sebagai pijakan dalam implementasinya.

BAB III

PERGULATAN PEMIKIRAN TENTANG SISTEM NEGARA

KESEJAHTERAAN MENURUT UUD 1945

Dalam bab ini dipaparkan berbagai pemikiran yang melandasi keberadaan Negara Kesejahteraan Indonesia. Penjelasan yang diketengahkan antara lain berdasarkan pada pertanyaan bagaimanakah pemikiran para *founding fathers* dan yang lain tentang Negara Kesejahteraan/*Welfare State* dalam UUD 1945 ada kaitannya dengan model *Welfare State* di negara sosialis atau kapitalis. Kemudian, bagaimana pelaksanaan *Welfare State* pada era Orde Baru, era Reformasi. Bahasan berikutnya adalah bagaimana pemikiran yang berkembang dengan Negara Kesejahteraan pascaamandemen.

A. Konsep Negara Kesejahteraan Pra-Kemerdekaan RI

1. Demokrasi Politik dan Ekonomi

Munculnya Konsep Negara Kesejahteraan tidak dapat dipisahkan dengan gagasan modern mengenai kedaulatan rakyat pada era zaman modern. Sejak awal abad ke-20, berkembang pemikiran bahwa rakyat tidak hanya berkedaulatan di bidang politik tetapi juga di bidang ekonomi. Pembahasan mengenai cakupan pengertian gagasan kedaulatan rakyat dalam bidang politik dan ekonomi ini telah timbul dan muncul merupakan reaksi terhadap berbagai kelemahan yang ada pada

perkembangan demokrasi liberal. Hal tersebut muncul sejak zaman Romawi kuno melalui konsep *imperium* versus *dominium*. Kata *dominium* merupakan konsep mengenai “*the rule over things by individuals*”, sedangkan *imperium* merupakan konsep mengenai “*the rule over all individuals by the prince*”. Inilah sebenarnya yang menjadi cikal bakal perbedaan kekuasaan politik dan ekonomi, yang dikritik oleh Hatta sebagai perkembangan yang ‘tidak senonoh’,¹ sebab pengertian demokrasi atau kedaulatan rakyat itu memperoleh tekanan hanya pada aspek politiknya saja. Keterlibatan rakyat berarti hanya berdaulat di bidang politik. Sementara itu, nasib mereka di bidang ekonomi diserahkan kepada keuletan dan kemauan tiap-tiap pribadi untuk bekerja keras serta berkompetisi dengan sesamanya. Prinsip inilah yang dijalankan oleh sistem demokrasi liberal yang setiap manusia dianggap bertanggung jawab untuk dan atas dirinya sendiri. Sistem demokrasi liberal tersebut berbeda dengan kondisi masyarakat Indonesia.

Dalam masyarakat liberal, struktur sosial dan ekonomi rakyat dianggap sebagai urusan pribadi yang tidak ada sangkut pautnya dengan negara. Kegiatan manusia dibagi secara diametral antara yang bersifat publik dan privat, dan negara sendiri mengambil porsi dalam urusan publik saja. Solusi menjadi wajar apabila struktur sosial dan ekonomi masyarakat tidak memperoleh tempat dalam naskah

¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat, op.cit.*, hal. 44, dikutip dari *DR Tahun I No. 1*, hal. 2.

konstitusi. Hal ini mengakibatkan penjabaran konstitusi ke dalam sistem hukum pun mengikuti pola pemisahan publik-privat yang diametral tersebut.

Pandangan demokrasi liberal tersebut mempengaruhi proses perumusan konstitusi negara-negara Barat, seperti Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Swiss, Australia, Belgia, Denmark, Finlandia, Irlandia, Luxemburg. Kecenderungan yang sama juga terlihat dalam konstitusi negara-negara Asia seperti Jepang. Semua konstitusi negara-negara tersebut sama sekali tidak menyinggung ihwal sistem ekonomi dan sosial.² Aspek perekonomian yang dimuat di dalamnya hanya terbatas pada hal-hal yang berkenaan dengan kewajiban pajak dan ketentuan mengenai sistem keuangan dan anggaran negara. Ini misalnya terlihat dalam Undang-Undang Dasar Singapura.

Sebaliknya, Undang-Undang Dasar negara-negara Uni Soviet, Republik Rakyat Cina, Vietnam, Cekoslovakia, dan Bulgaria, umumnya memuat ketentuan-ketentuan mengenai aspek sosial dan ekonomi ini. Sama halnya di Syria, Iran, dan Republik Federasi Jerman (sebelum bergabung dengan Jerman Timur). Misalnya, Republik Islam Iran memiliki konstitusi yang agak khas pada zaman modern sekarang ini. Undang-Undang Dasar terakhir ini dapat dianggap sebagai 'penyimpangan' dari kecenderungan umum negara-negara Barat sebab, konstitusinya hanya memuat ketentuan-ketentuan yang menyangkut soal-soal politik.³

² *Ibid.*, hal. 44-45.

³ *Ibid.*

Munculnya corak sosial-ekonomi dalam konsep kedaulatan rakyat berkaitan dengan munculnya aliran sosialisme dan konsep '*Welfare State*' di Eropa. Kegiatan sosial-ekonomi yang sebelumnya dianggap sebagai kegiatan privat berubah menjadi bagian dari lingkup tanggung jawab Negara Kesejahteraan. Akibatnya, pandangan mengenai lingkup materi yang harus dicakup dalam konstitusi pun mengalami perubahan. Perkembangan ini terutama terjadi setelah munculnya pengaruh sosialisme atas perumusan UUD, dimulai dengan perumusan UUD Uni Soviet pada tahun 1936.⁴ UUD di negara-negara Eropa Barat dan Amerika, hanya bersifat politik berkembang menjadi konstitusi sosial dan ekonomi seperti terlihat dalam UUD negara-negara sosialis.

Situasi ini tampaknya ada kemiripan dengan yang terjadi di Indonesia. Gagasan kedaulatan yang kemudian menjadi muatan UUD 1945 memang diliputi oleh pemikiran khas Indonesia. Berbagai pemikiran dan pengalaman yang pernah tumbuh di berbagai masyarakat Nusantara bentuk Negara Kesejahteraan dikembangkan menjadi pilihan konseptual dalam rangka kebutuhan akan konstitusi Indonesia modern.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 58. Selanjutnya dikatakan: Aliran sosialisme ini juga berpengaruh terhadap perumusan Konstitusi Liberal. Tetapi berbeda dari konstitusi sosialis yang mengembangkan gagasan kedaulatan rakyat, pengaruh sosialisme terhadap konstitusi negara-negara liberal terlihat dalam perluasan pengertian mengenai HAM yang dirumuskan dalam konstitusi-konstitusi liberal itu, sehingga mencakup dimensinya yang bersifat sosial-ekonomi dan budaya seperti yang tercermin dalam kovenan-kovenan yang ditetapkan oleh PBB setelah Pernyataan Umum Hak Asasi Manusia tahun 1948.

Ada sebagian pendapat yang menegaskan bahwa konsep Negara Kesejahteraan Indonesia terdapat dalam budaya asli bangsa Indonesia. Khususnya bagi masyarakat suku Jawa yang diwujudkan dalam seni budaya wayang kulit. Di dalamnya ternyata tersirat makna yang dalam mengenai tanggung jawab negara dalam mensejahterakan rakyatnya. Dalam pandangan pujangga-pujangga Jawa, ucapan setiap dalang wayang kulit digambarkan Negara yang baik sebagai: “Negara panjang hapunjung pasir-wukir loh jinawi, gemah ripah karto-raharjo”⁵. Makna yang terkandung di dalamnya adalah (a) ‘panjang-hapunjung, pasir wukir’, bahwa suatu wilayah suatu negara meluas dari pantai laut ke puncak gunung; (b) ‘loh’, bahwa tanah dari wilayah itu subur dan ‘jinawi’, barang-barang di situ serba murah pembeliannya. Jadi murah sandang murah pangan; (c) ‘gemah’, bahwa orang-orang pedagang dapat melakukan perjalanan di mana-mana tanpa gangguan; (d) ‘ripah’, bahwa rakyat berdiam berjejal-jejal secara rukun; (e) ‘karto’, menunjuk kepada keadaan orang-orang petani yang mempunyai cukup ternak yang setiap hari keluar dari kandang dan masuk lagi ke kandang tanpa gangguan apa apa; (f) ‘raharjo’, menunjuk pada ketiadaan kejahatan dalam masyarakat dan pada kebijaksanaan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan rakyat.

⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara Dan Politik*, Eresco, Jakarta-Bandung, 1981, hal. 14.

Pandangan para pujangga Jawa tersebut ternyata berkesuaian dengan gagasan negara modern. Kesesuaian tersebut antara lain terlihat dalam eksistensi negara yang bertujuan untuk mengejar kesejahteraan rakyat (*Welvaarstaat/Welfare State*).⁶

Gagasan Negara Kesejahteraan/*Welfare State* Indonesia dapat kita simak dari pemikiran Bung Karno dan Bung Hatta dalam proses pembahasan penyusunan UUD 1945 dalam sidang BPUPKI. Ide Negara Kesejahteraan tersebut oleh Bung Karno muncul berkaitan dengan pemikiran mengenai prinsip-prinsip dasar negara kelak jika Indonesia merdeka. Pentingnya peranan negara untuk membangun kesejahteraan rakyat seraya mengecam demokrasi parlementer yang kapitalistik, dikemukakan Bung Karno sebagai berikut.

Saya dalam 3 hari ini belum mendengarkan prinsip itu, yaitu prinsip kesejahteraan, prinsip: tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia Merdeka. Maka prinsip kita harus. Apakah kita mau Indonesia Merdeka, yang kaum kapitalnya merajalela, atautkah yang semua rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup memberi sandang-pangan kepadanya? Mana yang kita pilih, saudara-saudara? Jangan saudara kira, bahwa kalau Badan Perwakilan Rakyat sudah ada, kita dengan sendirinya sudah mencapai kesejahteraan ini.

Saudara-saudara, saya usulkan: Kalau kita mencari demokrasi, hendaklah bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politieke economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial....

Saudara-saudara, badan permusyawaratan yang kita akan buat, hendaknya bukan badan permusyawaratan *politieke democratie* saja, tetapi badan yang

⁶ *Ibid.*, hal. 15. Dikatakan selanjutnya, dengan ini ditinggalkan pandangan kuno, yang memandang bahwa Negara dengan alat-alat perlengkapannya hanya bertugas untuk menjaga agar para anggota masyarakat dalam hidupnya sehari-hari tidak bertengkar, dan agar, apabila para anggota masyarakat ini perlu ada hubungan satu sama lain, hubungan ini diatur secara tertib. Pandangan kuno ini sesuai dengan gagasan liberalisme, yang menyerahkan kepada kekuatan para anggota masyarakat masing-masing untuk mencapai taraf hidup setinggi mungkin dengan tidak menghiraukan nasib tetangganya.

bersama dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: *Politieke rechvaardigheid* dan *sociale rechtvaardigheid*.⁷

Usulan Bung Karno mengenai pemikiran kesejahteraan tersebut mencakupi beberapa prinsip: (1) Kebangsaan Indonesia; (2) Internasionalisme, atau perikemanusiaan; (3) Mufakat, atau demokrasi; (4) Kesejahteraan sosial;⁸ Kemudian pemikiran prinsip ke-5 Indonesia Merdeka dengan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.⁹

Prinsip keempat inilah yang secara langsung terkait dengan awal mula Negara Kesejahteraan. Adapun konsep ini dikemukakan dengan harapan pemerintah dapat menghapuskan kemiskinan bagi seluruh warga negara Indonesia. Puncak pemikiran Bung Karno – tentang susunan perekonomian Indonesia merdeka – adalah diutarakan dalam pidato 1 Juni 1945 di hadapan BPUPKI, yang kemudian dikenal sebagai lahirnya Pancasila.

Dengan demikian, konsep Negara Kesejahteraan yang menjadi wacana di BPUPKI pada saat itu tidak terlepas dari pengaruh negara-negara luar. Misalnya, Moh. Mahfud MD menegaskan bahwa ternyata Bung Karno mengadopsi dua faham negara hukum sekaligus (faham Negara Hukum Formal/Negara Penjaga Malam/*Nachtwachterstaat* dan faham Negara Hukum Materiel/Negara

⁷ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, 1995, diambil dari Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, 1959, hal. 77-79.

⁸ *Ibid.*, hal. 80.

⁹ *Ibid.*

Kesejahteraan/*Welfare State*)¹⁰. Negara berperan aktif untuk membangun kesejahteraan sosial yang lebih bersifat organik sama-sama terdapat di dalam pandangan dan sikapnya. Lebih jauh Sritua Arief melihat pemikiran Bung Karno untuk memenuhi kesejahteraan warga negara Indonesia nantinya (setelah merdeka) khususnya di bidang ekonomi dengan menyatakan: Banyak di antara kaum nasionalis yang berangan-angan jempol sekali jikalau negeri kita bisa seperti negeri Jepang atau negeri Amerika atau negeri Inggris. Nasionalisme kita tidak boleh nasionalisme yang demikian itu. Nasionalisme kita haruslah nasionalisme yang mencari selamatnya perikemanusiaan. Nasionalisme kita haruslah lahir daripada *men-seklijkheid*.¹¹

¹⁰ Moh. Mahfud, MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal. 36.

¹¹ Sritua Arief, *Ekonomi Kerakyatan Indonesia, Mengenang Bung Hatta Bapak Ekonomi Kerakyatan Indonesia*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002, hal. 32. Lebih lanjut dikatakan: Nasionalisme kita oleh karenanya, haruslah nasionalisme yang dengan perkataan baru kami sebutkan: Sosio-Nasionalisme dan demokrasi yang harus kita cita-citakan haruslah juga demokrasi yang kami sebutkan Sosio-Demokrasi.

Apakah sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi itu? ...

Sosio-nasionalisme adalah dus: nasionalisme-masyarakat, dan sosio-demokrasi adalah demokrasi masyarakat. Tetapi apakah nasionalisme-masyarakat dan demokrasi- masyarakat itu?

Nasionalisme-masyarakat adalah nasionalisme yang timbulnya tidak karena 'rasa' sahaja, tidak karena 'gevoel' sahaja, tidak karena 'Lyriek' sahaja, tetapi ialah karena keadaan-keadaan yang nyata di dalam masyarakat. Nasionalisme-masyarakat-sosio-nasionalisme bukanlah nasionalisme 'ngelamun', bukan nasionalisme 'kemenyan', bukanlah nasionalisme 'melayang', tetapi ialah nasionalisme yang dengan dua-dua kakinya berdiri di dalam masyarakat.

Memang, maksudnya sosio-nasionalisme ialah memperbaiki keadaan-keadaan di dalam masyarakat sehingga keadaan yang kini pincang itu menjadi keadaan yang sempurna, tidak ada kaum yang tertindas, tidak ada kaum yang cilaka, tidak ada kaum yang papa-sengsara...

Jadi, sosio-nasionalisme adalah nasionalisme yang bermaksud mencari keberhasilan politik DAN keberhasilan ekonomi, keberhasilan negeri DAN keberhasilan rezeki.

Dan demokrasi-masyarakat? Demokrasi-masyarakat, sosio-demokrasi, adalah timbul karena sosio-nasionalisme. Sosio-demokrasi adalah pula demokrasi yang berdiri dengan dua-dua kakinya di dalam masyarakat. Sosio-demokrasi tidak ingin mengabdikan kepentingan sesuatu gundukan kecil sahaja, tetapi kepentingan masyarakat. Sosio-demokrasi bukanlah demokrasi a la Revolusi Perancis, bukan demokrasi a la Amerika, a la Inggris, a la Nederlan, a la Jerman, d.l.l... Sosio-demokrasi adalah demokrasi-politik DAN demokrasi ekonomi".

Apakah semangat nasionalisme itu juga berpengaruh terhadap Negara Kesejahteraan. Pemikiran Bung Karno terkait dengan nasionalisme adalah bahwa revolusi kebangkitan bangsa Indonesia sebagai bekas bangsa terjajah dan sebagai bangsa yang telah hidup dalam alam feodalisme ratusan tahun lamanya mengandung dua sisi. *Pertama*, revolusi nasional untuk menengahkan kolonialisme dan imperialisme asing. *Kedua*, revolusi sosial untuk mengoreksi struktur sosial ekonomi yang ada di dalam masyarakat, dan terjadi kepincangan yang mencolok dalam struktur sosial bahwa rakyat hidup di dalam suatu *stetsel* yang eksploitatif. Kemerdekaan bukan untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri, tetapi kemerdekaan merupakan syarat untuk melakukan koreksi yang fundamental dalam tatanan sosial dan tatanan hubungan ekonomi di dalam masyarakat yang terbebas dari penjajahan.

Pemikiran Bung Karno itu memperlihatkan bahwa demokrasi yang dikembangkan di Indonesia kelak dengan sebutan 'Sosio-Demokrasi' yang berintikan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi dengan bertitik tolak pada Sosio-Nasionalisme dan Sosio-Demokrasi, sebagaimana diungkapkan oleh Bung Karno berikut.

"Dan demokrasi yang harus kita cita-citakan haruslah juga demokrasi yang kami sebutkan:

SOSIO DEMOKRASI.....
dan sosio demokrasi adalah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.

.....

“Sosio nasionalisme adalah nasionalisme politik DAN ekonomi – suatu nasionalisme yang bermaksud mencari kebebasan politik DAN kebebasan ekonomi, keberesan negeri DAN keberesan rezeki.”¹²

Selanjutnya dikatakan:

“Bukan sekarang saja kita “memegang” kepada sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi itu, tetapi sampai sesudah merdeka, sampai sesudah imperialisme-kapitalisme hilang, ya, sampai lebur kiamat kita tetap berasas sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi”.¹³

Di sini tampak jelas bahwa demokrasi yang akan dibangun berintikan prinsip-prinsip politik perekonomian dan politik sosial. Bung Karno sendiri mempergunakan istilah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi untuk menyebut gagasan kedaulatan rakyat yang ingin dikembangkan dalam rangka Indonesia merdeka.

Agak berbeda dengan Bung Hatta yang mengkritik demokrasi Barat yang memiliki perbedaan dengan susunan perekonomian Indonesia Merdeka dikatakan:

Jadinya demokrasi Barat dilahirkan oleh Revolusi Perancis tiada membawa kemerdekaan rakyat yang sebenarnya, melainkan menimbulkan kekuasaan kapitalisme. Sebab itu demokrasi politik saja tidak cukup untuk mencapai demokrasi yang sebenarnya, yaitu Kedaulatan Rakyat. Haruslah ada pula demokrasi ekonomi, yang memakai dasar, bahwa segala penghasilan yang mengenai penghidupan orang banyak harus berlaku di bawah tanggungan orang banyak juga.

Sebab Kedaulatan Rakyat yang kita kemukakan harus berlainan daripada keadaannya di Barat, harus bersendi kepada sifat kemasyarakatan (*gemeenschap*), yang menjadi tiang persekutuan kita semenjak zaman purbakala.¹⁴

¹² Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid I, Cet.IV, Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi, Jakarta, 1965, hal. 174-175, yang dimuat dalam Fikiran Ra'jat, 1932.

¹³ *Ibid.*, hal. 249, dimuat dalam Fikiran Ra'jat 1932.

¹⁴ Brosur “*Kearah Indonesia Merdeka*”, 1932, dalam Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, *Op.cit.*, hal. 63. Dikatakan lebih lanjut, bahwa perbedaan antara *Volkessouvereinitet* – keyakinan Rousseau dengan Kedaulatan Rakyat – paham Pendidikan Nasional

Pada dasarnya, pemikiran Bung Hatta memberikan corak demokrasi Indonesia yang berintikan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi terletak sejak sifat kemasyarakatan sebagai sebagai tiang persekutuan. Oleh sebab itu, Roeslan Abdulgani menyebut bahwa hasil pemikiran Bung Hatta lah yang menjadi sebab lahirnya Pasal 33 UUD 1945 tersebut.¹⁵

Dalam penjelasannya (sebelum diamandemen) ditegaskan bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan bentuk demokrasi sosial, yang mencakup demokrasi politik dan demokrasi ekonomi, dan keadilan sosial menjadi tujuan utama. Kedaulatan rakyat Indonesia tidak terlepas dari tujuan *inheren*-nya, yaitu keadilan bagi seluruh rakyat (keadilan sosial).

Indonesia tersebut oleh berlainan asas. Yang pertama bersendi kepada semangat individualisme, yang kedua pada rasa kebersamaan, kolektivitet.

Bagi Pendidikan Nasional Indonesia, kerakyatan tidak saja dalam pergaulan politik, melainkan juga dalam urusan ekonomi dan sosial. Rakyat harus diberi hak untuk menentukan nasibnya dalam pengertian yang seluas-luasnya, yaitu berhak menyusun pemerintahan sendiri dan mengatur ekonomi sendiri.

Adapun demokrasi asli yang ada di desa-desa di Indonesia mempunyai tiga sifat yang utama, yang harus dipakai sebagai sendi Perumahan Indonesia Merdeka. Pertama: Cita-cita Rapat..... Kedua: Cita-cita massa – protest.....Ketiga: Cita-cita tolong-menolong. Sanubari rakyat Indonesia penuh dengan rasa bersama, kolektivitet..... Di atas sendi yang ketiga dapat didirikan tonggak demokrasi ekonomi. *Ibid.*, hal. 64-65.

¹⁵ Roeslan Abdulgani, Pembahasan Naskah Kerja Ceramah Dr. Mohammad Hatta, terdapat dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945, Jilid I I Cetakan II, Mutiara, Jakarta, 1980, hal. 34. Dikatakan lebih lanjut: Sebagai Proklamator Kemerdekaan Indonesia bersama-sama dengan Bung Karno, beliau itu merumuskan UUD 1945. Malahan mengetahui segala seluk beluk perkembangan rumusan permasalahannya sampai naskah finalnya. Khusus Pasal 33 adalah boleh dikata hasil pemikiran dari rumusan beliau. Rumusan beliau selalu mencerminkan secara padat, mendalam dan jelas, sederhana apa pemikiran beliau. Kiranya memang beliau lah yang merupakan sumber otentik dari apa yang sebenarnya dimaksud, baik yang tersurat maupun yang tersirat dengan Pasal 33 UUD 1945 kita itu.

2. Kesejahteraan Sosial Ekonomi

Kesejahteraan Sosial Ekonomi adalah merupakan aspek penting dalam konsep Negara Kesejahteraan. Pikiran-pikiran Bung Hatta sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 yang berkenaan dengan susunan perekonomian Indonesia Merdeka ditandai oleh adanya usaha kebersamaan/kekeluargaan. Usaha kebersamaan tidak berarti hanya pada tingkat usaha yang berskala kecil saja, tetapi juga bagi usaha besar yang mengenai keperluan umum dan kemakmuran rakyat semuanya.¹⁶

Dalam hal ini Sri-Edi Swasono memaknai Pasal 33 UUD 1945 sebagai pengutamakan hidup hajat orang banyak, yang penggunaan istilah tersebut telah 25 tahun mendahului konsepsi ILO yang beristilahkan *'the basic needs'* menjadi titik sentral.¹⁷ Ditegaskan oleh Sri-Edi Swasono bahwa bagi Bung Hatta, tujuan sosialisme yang terdekat ialah melepaskan rakyat dari kesengsaraan hidup dan memberikan jaminan hidup bagi tiap-tiap orang. Konsekuensinya adalah soal ekonomi yang pertama bagi sosialisme ialah menentukan dan memperoleh barang-barang keperluan hidup yang terpenting bagi rakyat Indonesia. Keperluan hidup rakyat yang terutama itu ialah makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, dan pendidikan anak-anak. Urutan itu kira-kira sama bagi segala bangsa, tetapi intensitas satu-satunya berlainan. Bagi rakyat Indonesia yang terjebak, yang masih hidup dalam

¹⁶ Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, Dari Klasikal dan Neoklasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*, Yayasan Hatta, Jakarta, 2005, hal. 34.

¹⁷ *Ibid.*

lembah kemelaratan, urutan keperluan dan intensitas sejalan.¹⁸ Pemikiran Bung Hatta secara jelas telah mencerminkan unsur-unsur ‘ *basic needs* ’ yang terdapat dalam konsepsi ILO tersebut.

Untuk mencapai tujuan Negara Kesejahteraan, yaitu memenuhi hajat hidup manusia tidak akan terlepas dari struktur sosial. Dalam pandangan Bung Hatta struktur sosial pada zaman kolonial Belanda terdiri atas golongan atas, menengah, dan bawah.¹⁹ Pertama, golongan atas, adalah kaum Kulit Putih, terutama Belanda yang menguasai cabang-cabang produksi skala besar seperti perkebunan, pertambangan, industri, perkapalan dan transpor, ekspor dan impor, bank, dan asuransi. Kedua, untuk golongan menengah, terdiri atas orang-orang Cina dan Asia lainnya. Kira-kira 90% cabang-cabang kegiatan perdagangan yang menghubungkan golongan atas dengan golongan bawah. Terakhir, golongan bawah, terdiri atas penduduk pribumi yang hidup dari kegiatan ekonomi skala kecil. Mereka hidup dari kegiatan-kegiatan pertanian kecil, dan kegiatan-kegiatan lain yang serba kecil. Pekerja skala kecil, kuli dan pegawai kecil adalah juga dari penduduk pribumi. Pembagian struktur sosial ini tentu saja mendapatkan pembenaran dari Pasal 131 *Indische Staats Regeling* yang dalam praktiknya diskriminatif. Sebagai konsep politik etis pemerintah Belanda, pembagian penduduk Indonesia tersebut bertentangan dengan prinsip kesetaraan hukum (*equality before the law*) dan jauh dari keadilan.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Sritua Arief, *Ekonomi Kerakyatan.....*, *Op.cit.*, hal. 156.

Demokrasi ekonomi dan politik yang akan dibangun dalam kedaulatan di Indonesia memberikan peran dan tanggung jawab negara di lapangan sosial dan ekonomi, yang demikian diterima sebagai konsep yang disebut oleh Bung Hatta sebagai 'negara pengurus', yang tidak lain adalah konsep Negara Kesejahteraan. Dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, Bung Hatta mengatakan hal hal sebagai berikut.²⁰

Memang kita harus menentang individualisme dan saya sendiri boleh dikatakan lebih dari 20 tahun berjuang untuk menentang individualisme. Kita mendirikan negara baru di atas dasar gotong royong dan hasil usaha bersama.Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan menjadi Negara Kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangunkan masyarakat baru yang berdasar kepada gotong royong, usaha bersama; tujuan kita ialah membaharui masyarakat.

Tetapi di sebelah itu janganlah kita memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu sesuatu negara kekuasaan.

Perumusan demikian ini, menurut Bung Hatta, dilakukan dengan pertimbangan terjadinya perubahan di Eropa dengan kondisi kapitalisme liberal berangsur-angsur lenyap dan aliran neo-merkantilisme bertambah kuat. Menimbang hal ini Hatta berpendapat bahwa perekonomian global ketika itu cenderung

²⁰ Sekretariat Negara, Risalah Sidang BPUPKI..., *Op.cit.*, hal. 262. Dikatakan lebih lanjut: Juga dalam *collectivisme* ada sedikit hak bagi anggota *collectivisme*, anggota-anggota dari keluarga itu untuk mengeluarkan perasaannya untuk mengadakan, menjadikan badan *collectivisme* itu dengan sebaik-baiknya. Usul saya ini tidak lain dan tidak bukan hanya menjaga supaya negara yang kita dirikan itu ialah negara pengurus, supaya negara pengurus ini nanti jangan menjadi negara kekuasaan, negara penindas. Dasar yang kita kemukakan ialah dasar gotong-royong dan usaha bersama. Pendek kata dasar *collectivisme*. *Ibid.*, hal. 263.

berkembang makin jauh dari individualisme, dan sebaliknya makin dekat kepada kolektivisme yang didasarkan pada prinsip-prinsip kesejahteraan bersama.²¹

Jika negara kapitalis menganggap kemiskinan dan perekonomian umumnya merupakan urusan pasar dan karena itu tidak perlu diurus oleh negara (pemerintah), dalam konsep 'Negara Pengurus' (*Welfare State*), pada intinya negara memang diharapkan turut bertanggung jawab untuk mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin. Itulah sebabnya, maka UUD ini dirumuskan satu bab tersendiri tentang Kesejahteraan Sosial yang berisi dua pasal, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34. Bandingkan dengan konstitusi negara-negara liberal seperti misalnya Amerika Serikat yang sama sekali tidak mengatur soal-soal perekonomian rakyat dalam konstitusi mengingat hal itu dianggap merupakan persoalan mekanisme pasar yang tidak perlu diatur oleh negara dan karena itu tidak perlu dicantumkan dalam konstitusi.²²

Dalam 'Negara Pengurus'/Negara Kesejahteraan ini negara diharap turut bertanggung jawab untuk mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin. Karena itulah Bung Hatta dengan tegas menolak doktrin pasar bebas dalam mazhab Adam Smith. Pada tahun 1934, Bung Hatta mengkritisi pandangan kapitalisme Barat yang intinya sebagai berikut.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, Jakarta, 2002, hal. 55.

²² *Ibid.*

“..... teori Adam Smith berdasar kepada perumpamaan *homo economicus*, yakni orang ekonomi, yang mengetahui keperluannya yang setinggi-tingginya, yang mengetahui kedudukan pasar, yang pandai berhitung secara ekonomi dan rasional, dapat menimbang sendiri apa yang beruntung bagi dia dan apa yang merugikan dan kemudian ia sama kuat dan sama paham dengan lawannya. Akan tetapi orang ekonomi seperti lukisan ini hanya ada dalam dunia pikiran, sebagai dasar bekerja bagi penyelidik ilmu, dan tidak ada dalam masyarakat yang lahir, yang menyatakan satu golongan kecil yang aktif dan bermodal cukup, yang memutuskan segala soal ekonomi; dan satu golongan besar, orang banyak, yang pasif dan lambat, yang tiada mempunyai tenaga ekonomi, yang penghidupannya terserah kepada keputusan golongan yang pertama Sebab itu dalam praktik *laissez faire* stetsel – persaingan merdeka dll – tidak bersua maksimum kemakmuran yang diutamakan oleh Adam Smith... Ia memperbesar mana yang kuat, menghancurkan mana yang lemah.....”²³

Sebagaimana yang dikutip oleh Mubyarto, Adam Smith menegaskan dalam bukunya *The Wealth of Nations* bahwa pasar akan menemukan jalannya sendiri secara baik karena di sana terdapat ‘*an invisible hand*’ (suatu tangan tidak kelihatan) yang selalu mengaturnya:setiap orang menghendaki keuntungan bagi dirinya sendiri, dalam banyak hal dilindungi oleh suatu tangan tidak kelihatan untuk mempromosi suatu tujuan yang bukan bagian dari kehendaknya sendiri. Dengan mengejar pamrih pribadinya sendiri ia acapkali mempromosikan kehendak masyarakat dengan lebih berhasil.

..... *he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it*²⁴.

²³ Sri-Edi Swasono, *Indonesia Dan Doktrin Kesejahteraan Sosial*, *Op.cit.*, hal. 28-29.

²⁴ Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi, Dari Kapitalis Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999, hal. 26.

Tidak dapat dipungkiri bahwa yang semula diharapkan adanya dewa penolong berupa *the invisible hand* dapat berubah menjadi *the imperfect hand*. Dalam hal ini Herman Soewardi menggambarkan *the invisible hand*-nya Adam Smith yang semula diharapkan berperan sebagai ‘Ratu Adil’ ternyata menjadi Raksasa serakah yang melakukan ketimpangan dan perusakan. Yang semula disangka Wisnu, ternyata menjadi Durga.²⁵

Itulah sebabnya maka UUD ini dirumuskan satu bab tersendiri tentang Kesejahteraan Sosial yang berisi dua pasal, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34. Dalam Pasal 33, jaminan keberhasilan Negara Kesejahteraan didasarkan pada sistem ekonomi Indonesia yang mengakomodasi peran Negara, swasta dan juga peran masyarakat koperasi. Bandingkan dengan konstitusi negara-negara liberal seperti misalnya Amerika Serikat yang sama sekali tidak mengatur soal-soal perekonomian rakyat dalam konstitusi mengingat hal itu dianggap merupakan persoalan mekanisme pasar yang tidak perlu diatur oleh negara dan karena itu tidak perlu dicantumkan dalam konstitusi.²⁶ Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34, Negara Kesejahteraan juga mencakupi peran Negara untuk bertanggung jawab terhadap nasib masyarakat yang secara ekonomi terlantar dan miskin. Konsekuensinya, Negara secara yuridis

²⁵ Herman Soewardi, *Filsafat Koperasi atau Kooperativisme*, IKOPIN, Bandung, 1995, hal. 86

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 55.

persoalan kemiskinan merupakan kewajiban Negara (*legal obligation*) dalam mengupayakan kesejahteraan.²⁷

Oleh karena itu, gagasan tentang Negara Kesejahteraan yang diwacanakan sebelum kemerdekaan ada kemiripan dengan model Negara Kesejahteraan Barat. Namun, Hatta di satu segi menginginkan adanya model Negara Kesejahteraan yang ditandai oleh struktur ekonomi dengan menggunakan asas kekeluargaan, atau kebersamaan. Harapan yang diinginkan adalah negara tidak saja terlibat dalam demokrasi politik, melainkan juga demokrasi ekonomi yang berkeadilan bagi rakyat.

B. Negara Kesejahteraan Dalam UUD 1945

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, konsep Negara Kesejahteraan yang dibangun dalam UUD 1945 berbeda dari model konstitusi negara-negara Barat. Dalam konteks inilah, konsep Negara Kesejahteraan dapat dilihat dari ketentuan UUD 1945 yang terkait dengan pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34.

²⁷ Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie mengatakan, bahwa kata 'fakir', 'miskin', dan 'anak terlantar', sebaiknya dipisahkan dengan koma satu sama lain. Perkataan 'dipelihara oleh negara' juga tidak realistis. Negara untuk memelihara fakir, miskin dan anak terlantar secara langsung memang tidak realistis. Karena itu, dalam rancangan perubahan terhadap pasal inipun telah dicantumkan hasrat untuk memperbaiki perumusan pasal ini dengan perkataan 'diatur oleh negara', bukan 'dipelihara oleh negara'. *Ibid.*, hal. 57-58.
Ibid., hal. 57-58.

1. Jaminan Negara terhadap Pekerjaan dan Penghidupan Yang Layak

Berbicara Negara Kesejahteraan juga tidak lepas dari peran negara dalam menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan.

Pasal 27 ayat (2) selengkapnya berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Ini berarti negara memang mempunyai kewajiban (moral dan materiel) untuk sedapat dapatnya menciptakan pekerjaan bagi setiap orang yang mau, mampu, dan ingin bekerja, sehingga mereka dapat menikmati penghidupan yang layak.

Pasal 27 ayat (2) menjadi semacam ukuran berhasil tidaknya negara/pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat (keadilan sosial). Keadilan sosial tidak berdiri sendiri. Ia mempunyai kaitan erat dengan keadilan hukum, politik, sosial, dan ekonomi. Walaupun semua aspek keadilan tersebut sama-sama penting, keadilan sosial dan keadilan ekonomi sangat berkaitan erat. Keadilan ekonomi yang berupa akses pada pemenuhan kebutuhan materi bagi suatu bangsa yang masih miskin dan terbelakang, jelas paling menonjol peranannya.

Pengertian Pasal 27 ayat (2) pengertiannya sudah jelas, yaitu bahwa kesejahteraan sosial Indonesia tidaklah bertitik-tolak pada caritas atau filantropi. Menciptakan pekerjaan bagi rakyat adalah tujuan substantif, bukan tujuan derivatif atau residual sebagai hasil tetesan pertumbuhan ekonomi. Pekerjaanlah yang merupakan kunci untuk mencapai kehidupan yang layak. ‘Kehidupan yang layak’

artinya adalah anti kemiskinan. Dengan kata lain, menunaikan hak tiap-tiap warganegara untuk memperoleh pekerjaan adalah kunci bagi pemberantasan kemiskinan. Hanya orang-orang yang diberdayakan (*empowerd*) dengan berbagai kemampuan, baik kemampuan ekonomi, finansial, ketrampilan, tidak terkecuali dengan berbagai kemampuan sosial-kultural seperti sikap untuk maju, beretos kerja produktif, berprakarsa, *entrepreneurial*, dan lain sebagainya.²⁸

Keadilan ekonomi menyangkut masalah pembagian rezeki, yaitu pembagian pendapatan atau kekayaan di antara anggota-anggota masyarakat. Dengan mengutip pendapat David Miller dalam *Social Justice*, ada tiga pedoman dasar dalam pembagian rezeki berdasar keadilan: *pertama*, prinsip adanya hak dan kewajiban, *kedua*, prinsip balas membalas, *ketiga*, prinsip pemenuhan kebutuhan.²⁹ Peran negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat mencakupi empat cara: (1) penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; (2) penguasaan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya; (3) pemeliharaan fakir, miskin dan anak-anak terlantar; (4) penyediaan lapangan kerja.³⁰ Keempat parameter inilah seharusnya

²⁸ Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin,.....Op.cit.*, hal. 51. Dikatakan lebih lanjut, pekerjaan memberikan martabat dan harga diri, pekerjaan membentuk manusia dengan kemampuan baru, mengembangkan potensi dan mengaktualisasi diri secara lebih anggun, mendorong manusia mampu menolong diri sendiri (*self-empowering*) dan meraih kemandirian. Dengan demikian Pasal 27 ayat (2) termasuk sikap maju dan modern dalam perkembangan pemikiran ekonomi mutakhir. *Ibid.*, hal. 52.

²⁹ Mubyarto, *Beberapa Ciri Dan Landasan Sistem Ekonomi Pancasila*, dalam Sri-Edi Swasono, *Sistem Ekonomi Dan Demokrasi Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1985, hal. 151.

³⁰ Mubyarto, *Ekonomi Rakyat dan Program IDT*, Aditya Media, Yogyakarta, 1996, hal. 15.

dijadikan ukuran tentang Negara Kesejahteraan di Indonesia yang berkeadilan bagi seluruh rakyat, baik materiel maupun immateriel.

Gambaran keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, berarti seluruh rakyat, besar kecil, dan dari kelompok sosial apa pun juga, harus mampu menikmati rasa aman dan tenteram. Inilah yang sering juga disebut masyarakat yang adil dan makmur, *tata tentrem kerta raharja*.³¹

Negara Kesejahteraan Indonesia juga ditandai oleh adanya tanggung jawab negara terhadap masyarakat miskin. Pengangguran dan kemiskinan adalah tantangan dua sejoli, dalam dua pengertian: *pertama*, cara terbaik dan efektif untuk mengatasi kemiskinan adalah dengan memberantas pengangguran, (membukakan lapangan kerja dan memberikan *empowerment*), yaitu mengubah posisi orang miskin dan penganggur yang semula merupakan beban (*liability*), dapat kita transformasi sebagai aset (*product agency*). *Kedua*, rakyat memperoleh manfaat sosial-ekonomi dan sosial-kultural sekaligus, yaitu memperoleh nilai tambah ekonomi (meningkatnya produktivitas rakyat) dan nilai tambah sosial (harkat dan martabat rakyat).

Dalam Pasal 27 ayat (2) disebutkan 'hak sosial rakyat', bukan belas kasihan sosial. Hal itu merupakan salah satu hak dasar warganegara, bahkan sebagai salah satu hak asasi rakyat. Menyediakan lapangan pekerjaan sebagai tujuan mencapai

³¹ *Ibid.* Selanjutnya disebutkan mengenai definisi keadilan sosial adalah: suatu keadaan atau suasana kehidupan masyarakat di mana setiap warganya merasa aman dan tenteram, lahir batin, karena prinsip-prinsip keadilan yang dianggap berlaku dan disetujui masyarakat yang bersangkutan, diakui dan dilaksanakan secara tertib oleh seluruh anggota masyarakat.

kemakmuran dan kesejahteraan umum secara substantif, sebagai tujuan utama, bukan menempatkannya pada posisi residual atau marginal. Kalau perlu lapangan kerja ditetapkan sebagai target utama yang mendahului target pertumbuhan, artinya mengikuti paham *'let us take care or employment, employment will take care of growth'*, yang baru dikemukakan oleh Mahbub Ul Haq 25 tahun kemudian setelah lahirnya Pasal 27 ayat (2) UUD 1945.³²

2. Demokrasi Politik dan Ekonomi.

Selain gagasan politik mengenai kedaulatan rakyat sebagaimana yang dimuat dalam UUD 1945, juga dimuat rumusan gagasan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. *'The founding fathers'* telah menggagas kedaulatan rakyat itu, baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi, dirumuskan sekaligus dalam UUD 1945. Secara khusus, gagasan ekonomi ini dirumuskan dalam Pasal 33, di bawah judul Bab Kesejahteraan Sosial (Bab XIV).³³ Pasal 33 ayat (1) menyatakan:³⁴ Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.

³² Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin.... Op.cit.*, hal. 35-36.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi...., Op.cit.*, hal. 91.

³⁴ Pasal 33 selengkapnya adalah:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup orang banyak, dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. (hasil Perubahan Keempat).

Perkataan 'disusun' bermakna, bahwa perekonomian tidak dibiarkan tersusun sendiri, tetapi secara imperatif harus disusun oleh negara, melalui kebijaksanaan dan strategi yang hanya berdasarkan paham demokrasi ekonomi Indonesia, yaitu berdasarkan asas kekeluargaan dan kebersamaan.

Menurut Sri-Edi Swasono, dalam Pasal 33 ini terdapat sembilan masalah krusial yang perlu diperhatikan, yaitu: (1) perekonomian disusun, (2) usaha bersama, (3) asas kekeluargaan, (4) penting bagi negara, (5) hajat hidup orang banyak, (6) dikuasai oleh negara, (7) kekayaan alam yang terkandung, (8) sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan (9) orang seorang.³⁵

Semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan inilah yang menjiwai perumusan gagasan pengelolaan sumber-sumber perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hidup rakyat banyak dikuasai oleh negara. Hanya cabang-cabang produksi yang tidak penting atau tidak menguasai hajat hidup rakyat banyak saja yang dapat dikembangkan di luar kekuasaan negara. Semua sumber kekayaan yang dikuasai oleh negara itu baik bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya haruslah digunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.³⁶

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. (hasil Perubahan Keempat).

³⁵ Sri-Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif vs Konsentrasi Ekonomi*, KOPKAR, DEKOPIN, Jakarta, 1990, hal. 36.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan.....*, *Op.cit.*, hal. 90.

Maksudnya, sebagaimana yang termuat dalam Penjelasan pasal ini: “Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orangseorang. Sebab itu, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang”.

Perkataan ‘perekonomian’ yang tertera dalam Pasal 33 ayat (1) tersebut oleh Sri-Edi Swasono diartikan sebagai tatanan ekonomi, orde ekonomi ataupun peri kehidupan berekonomi yang meliputi keseluruhan bentuk dan bangun usaha ekonomi, menyangkut keseluruhan wadah ekonomi (koperasi, perusahaan negara dan usaha swasta), tak terkecuali wadah-wadah ekonomi rakyat formal maupun informal dalam berbagai bentuknya.³⁷

³⁷ Sri-Edi Swasono, *Indonesia Dan Doktrin Kesejahteraan Sosial*, Yayasan Hatta, Jakarta, 2005, hal. 38-39. Lebih lanjut dinyatakan, perkataan ‘disusun’ menegaskan perlunya secara imperatif suatu tindakan-tindakan (restrukturisasi) dilakukan dalam membangun perekonomian Indonesia, tidak membiarkannya tersusun sendiri, atau melepaskannya kepada kekuatan-kekuatan pasar dalam stelsel *laissez faire*.

Sedangkan yang diartikan sebagai ‘usaha bersama’ adalah usaha yang hidup dalam suasana kebersamaan, bekerjasama tolong-menolong dan bergotong-royong, isi-mengisi membentuk sinergi bersama sebagaimana layaknya suatu badan usaha yang terorganisasi. Kebersamaan dalam pengertian ini ada kaitannya semangat pada *founding fathers* yang menyatakan berdirinya negara ini karena adanya ‘rasa bersama’. Rasa bersama sebagaimana dikemukakan oleh para *founding fathers* inilah mendorong saya berkesimpulan bahwa negara kita berdiri berdasar atas *Gesamt-Akt* (konsensus sosial), bukan berdasar atas *Vetrag* (kontrak sosial antar individu berdasar paham individualisme ala Rousseau). Paham kerakyatan dan kebangsaan Indonesia sebenarnya tidak mengenal istilah ‘kontrak sosial’.

Wujud konkret perekonomian dengan asas kekeluargaan dan/kekeluargaan adalah lahirnya koperasi sebagai susunan ekonomi Indonesia yang berkedaulatan rakyat, sebagaimana yang termuat dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945.³⁸ Atas dasar ekonomi yang berkedaulatan rakyat tersebut, timbul tiga tanggapan, yang masing-masing antara lain pemikiran Potan Arif Harahap, Widjojo Nitisastro, serta Sri-Edi Swasono.³⁹

Pendapat *pertama*, bahwa koperasi sebagai 'jiwa' bukan 'bentuk' usaha. Potan Harahap berpendapat, bahwa yang dimaksudkan kata "bangun" dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 bukanlah koperasi sebagai "bentuk usaha", tetapi koperasi sebagai "jiwa".⁴⁰ Koperasi sebagai jiwa haruslah mewarnai semua bentuk perusahaan yang diakui dalam hukum Indonesia, baik BUMN, BUMS, maupun Perusahaan haruslah berjiwa koperasi.

Sementara itu, 'bangun' berarti 'bentuk', orang akan segera mengasosiasikannya dengan bentuk hukum (*rechtsvorm*) dari badan koperasi seperti yang dimaksud dalam UU Koperasi, UU No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok

³⁸ Penjelasan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 selengkapnya adalah: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi". "Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara...". "Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang".

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Keadulatan Rakyat.....Op.cit.*, hal. 103.

⁴⁰ Potan Arif Harahap, "Landasan Yuridis Sistem Ekonomi Pancasila", makalah *Simposium Sehari tentang Landasan Yuridis Sistem Ekonomi Pancasila*, yang diadakan oleh Fakultas Hukum UI dalam rangka memperingati Dies Natalis UI ke-36, dalam Sri-Edi Swasono, *Sistem Ekonomi Dan Demokrasi Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1985, hal. 101-105.

Perkoperasian (dicabut dengan UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian)⁴¹, yaitu bentuk koperasi yang ada sekarang. Lain halnya kalau 'bangun' diartikan sebagai 'struktur'. Dalam hal ini, badan koperasi, seperti yang dimaksud dalam undang-undang tersebut, hanyalah salah satu bentuk dari bangun koperasi, salah satu '*structur vorm*', bukan satu-satunya. Sementara itu, bentuk-bentuk perusahaan seperti PT, Firma, CV, malahan Perusahaan Negara, seharusnya juga mempunyai bangun koperasi.⁴² Akan tetapi dalam kenyataan terbukti tidak mengakomodasi warna koperasi, malah jauh lebih dominan kepentingan individual. Di sini terkandung pengertian, bahwa 'bangun' dalam arti struktur, jiwa atau semangat koperasi.

Dalam konteks Penjelasan Pasal 33 UUD itu, sebenarnya hanya ada dua sektor, yaitu sektor negara dan sektor swasta. Sektor swasta ini mencakup koperasi dalam arti formil, yaitu badan bentuk koperasi sekarang dan koperasi dalam arti materiel, yaitu bentuk-bentuk perusahaan lain seperti PN, PT, Firma, CV dan lain-lain. Oleh karena itu, Potan Arif Harahap mengatakan bahwa penggolongan sektor-sektor perekonomian dalam tiga kelompok, Perusahaan Negara, Swasta dan Koperasi adalah tidak tepat. Koperasi itu juga swasta. Jadi yang ada hanyalah Perusahaan Negara dan Perusahaan Swasta.⁴³ Hal ini berbeda dengan yang dikatakan oleh Moh Hatta bahwa 'koperasi tidak termasuk usaha swasta, sekalipun koperasi bekerja

⁴¹ LN Tahun 1992 No. 116, TLN No. 3502.

⁴² Potan Arif Harahap, *Landasan Yuridis.....*, *Op.cit.*, hal. 103.

⁴³ *Ibid.*, hal. 111.

dengan dasar otoaktivitas dan *self-help*. Koperasi bukan organisasi perorangan yang mencari keuntungan, melainkan organisasi kolektif dengan tujuan mencapai keperluan hidup yang dasarnya dalam bahasa Jerman disebut *Bedarfsdeckungsprinzip*.⁴⁴

Sementara itu Jimly Asshiddiqie berbeda pendapat dengan Potan Harahap. Dikatakan, bahwa pendapat Potan ini memang menarik, tetapi agak berbahaya. Adanya pengertian koperasi sebagai jiwa dan koperasi sebagai bentuk usaha, memang harus dibedakan, tetapi adanya koperasi sebagai bentuk usaha tetap harus dipertahankan. Koperasi sebagai bentuk usaha tidak hanya perlu dilihat sebagai bentuk usaha itu *ansich*, tetapi juga dalam hubungannya dengan fungsi sebagai alat untuk mendemokratisasikan sumber-sumber kemakmuran bersama.⁴⁵

Pendapat *kedua*, koperasi sebagai model ekonomi Indonesia. Sebagaimana yang terlihat dalam pandangan Widjojo Nitisastro dalam perdebatannya dengan Wilopo tahun 1955, dengan adanya perkembangan pemikiran demokrasi ekonomi dengan dimasukkannya Pasal 33 UUD 1945 menjadi rumusan Pasal 38 UUDS 1950,

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 118.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat....*, *Op.cit.*, hal. 102. Lebih lanjut dikatakan, Koperasi juga harus dilihat fungsinya dalam rangka menggerakkan potensi ekonomi rakyat di pedesaan, di daerah kumuh dan sektor informal perkotaan, dan untuk menggerakkan potensi ekonomi rakyat yang berpenghasilan rendah yang masih menempatkan posisi dominan dalam struktur sosial-ekonomi masyarakat Indonesia sekarang. Keberadaan kelompok-kelompok ekonomi lemah ini, seperti terlihat dalam pengalaman negara-negara maju, tetap akan ada dalam struktur sosial ekonomi masyarakat Indonesia sampai kapanpun.

terkait dengan asas kekeluargaan dalam suatu bentuk usaha. Widjojo memandang bahwa bentuk usaha koperasi, BUMN dan BUMS itu sendiri memang diikat oleh kepentingan usaha bersama dalam memajukan kemakmuran masyarakat sebagai keseluruhan.⁴⁶ Karena itu, baginya tidak ada masalah dengan BUMS yang ada, meskipun mereka ini diikat oleh ketentuan hukum eks-kolonial yang didasarkan kepada paham individualisme-liberalisme.

Widjojo tidak memandang penting mengenai asas koperasi sebagai suatu bentuk usaha karena hubungan kekeluargaan itu adalah proses yang terjadi dalam masyarakat sebagai keseluruhan. Karena itu logisnya bentuk-bentuk usaha konkret dapat saja disusun berdasarkan prinsip individualisme asal hubungan antarsatu unit usaha dengan yang lain terikat dalam mekanisme yang saling menunjang secara kekeluargaan dalam arti luas. Artinya, sistem ekonomi yang hendak dikembangkan berdasarkan Pasal 38 UUDS 1950 itu tidak mengenal 'preferensi' mengenai bentuk usaha. Widjojo menghendaki agar 'preferensi' bentuk usaha dipasrahkan kepada mekanisme pasar. Gagasan yang dikehendaki Widjojo itu sebenarnya tidak lebih dari paham individualisme Barat. Hal ini terbukti bahwa perkembangan-perkembangan yang terjadi di kemudian hari, yaitu 'cetak biru' sistem perekonomian Indonesia, terutama di masa Orde Baru memainkan peranan yang sangat penting.⁴⁷

⁴⁶ Widjojo Nitisastro, *Suatu Penafsiran Terhadap Ayat 1 Pasal 38 Daripada UUD Sementara RI (Tanggapan Terhadap Penafsiran Wilopo)* dalam *Ibid.*, hal. 32-40.

⁴⁷ Jimly, *Op.cit.*, hal. 124-125.

Pandangan Widjojo juga berbeda dengan Wilopo, terkait adanya perkembangan pemikiran demokrasi ekonomi. Menurut Wilopo dalam Pasal 33 UUD 1945 dinyatakan bahwa negeri ini tidak berdasarkan konsep liberalisme ekonomi, tetapi berdasar cara pendekatan yang berlawanan dengan konsep itu. Benang merah pemikiran Wilopo tersebut konsisten dengan pasal 38 UUDS 1950, yaitu demokrasi ekonomi Indonesia. Memang dalam UUDS 1950 tidak ditemukan konsep-konsep khusus yang dapat dianggap sebagai penggarisan arah kegiatan yang pasti untuk mengimplementasikan sikap anti-liberalisme itu.⁴⁸ Menurut Wilopo, perspektif yang dilukiskan dalam ketentuan-ketentuan Pasal 38 dapat disamakan dengan suatu sungai besar yang karena lebarnya, maka airnya mengalir agak lambat. Di sana-sini air itu tentulah dapat dibuat mengalir lebih cepat. Pekerjaan untuk mendorong lebih deras arus itu harus tetap dipelihara. Inilah pesan yang harus saya berikan kepada kaum muda, khususnya mereka yang memilih untuk mempelajari ekonomi Indonesia berlawanan dengan konsep liberalisme ekonomi.⁴⁹

Senada dengan pemikiran Widjojo adalah pemikiran Roeslan Abdulgani. Ia mengatakan bahwa pemikiran Widjojo ini dianggap ada hal yang sangat menarik

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 122.

⁴⁹ Wilopo, Suatu Tafsiran Terhadap Ayat (1) Pasal 38 Daripada UUD Sementara RI, dalam: Sr-Edi Swasono, *Op.cit.*, hal. 30. Perlu ditegaskan di sini, bahwa Indonesia berlawanan dengan konsep liberalisme ekonomi, sebagaimana keterangan yang diberikan Pemerintah dalam menanggapi laporan Panitia Parlemen 3 Agustus 1950, Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, hal. 52.

adalah penekanan Widjojo pada waktu itu kepada istilah '*national income per capita*', harus terus-menerus dinaikkan menjadi prioritas dan pemerataan pendapatan juga perlu diperhatikan. Karena itu, 'mekanisme harga' yang menjadi dasar perlombaan perebutan pasaran bagi sektor swasta dalam mencari keuntungan dan kemajuan juga tidak dapat diabaikan.⁵⁰

Dari pemikiran Widjojo dan Wilopo tersebut, perkembangan mengenai gagasan susunan perekonomian Indonesia ke dalam dua kelompok pikiran tampak cukup jelas. Kelompok yang pertama lebih menekankan corak berpikir kolektivisme, sedangkan yang kedua lebih bercorak individualisme.

Pendapat *ketiga* adalah koperasi sebagai bentuk dan jiwa usaha perekonomian Indonesia. Sri-Edi Swasono menganggap bahwa dalam Pasal 33 UUD 1945, terdapat tiga bentuk perusahaan, yaitu perusahaan negara, perusahaan swasta, dan koperasi. Namun, ketiganya harus berdasar jiwa koperasi dan semangat koperasi, jadi dibangun secara kooperatif. Artinya, ketiganya di dalamnya masing-masing harus melaksanakan semangat kebersamaan dan kekeluargaan berdasarkan demokrasi ekonomi.⁵¹ Hal yang demikian sulit dilaksanakan apabila tidak dibarengi dengan kebijakan yang sifatnya tidak tambal sulam, melainkan perubahan mendasar yang

⁵⁰ Roeslan Abdulgani, *Pembahasan Mengenai Naskah Kerja/Ceramah Dr. Mohammad Hatta*, dalam Soerowo Abdoelmanap, *Republik Indonesia MENGGUGAT*, Yayasan Pustaka Grafiksi, Jakarta, 1997, hal. 337.

⁵¹ Sri-Edi Swasono, *Op.cit.*, hal. 89.

menuntut suatu gerakan massif yang didukung oleh struktur dan perangkat hukum yang sesuai dengan gagasan demokrasi ekonomi berdasarkan UUD 1945.

Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa 'Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan'. Perkataan disusun menegaskan perlunya secara imperatif suatu tindakan-tindakan (restrukturisasi) dilakukan dalam membangun perekonomian Indonesia, tidak membiarkannya tersusun sendiri, atau melepaskannya kepada kekuatan-kekuatan pasar dalam stetsel *laissez-faire*.⁵²

Jika semangat kebersamaan itu dikembangkan lebih lanjut melalui pemilikan saham-saham oleh buruh dan karyawan, hubungan antara majikan dengan buruh dan karyawan berubah menjadi hubungan kerja sama, buruh atau karyawan tidak lagi merupakan faktor produksi, tetapi menjadi partner di dalam berproduksi.

Dengan demikian, sistem pengaturan ekonomi dan atau perizinan semua bentuk usaha yang didasarkan kepada peraturan peninggalan Belanda berupa NV, CV dan Firma haruslah di-Pasal-33-kan.⁵³ Semua bentuk perusahaan perseorangan yang didasarkan kepada paham individualisme-liberalisme itu harus ditransformasikan ke dalam jiwa demokrasi ekonomi berdasarkan Pasal 33 UUD 1945.

⁵² Sri-Edi Swasono, *Indonesia Dan Doktrin.....*, *Op.cit.*, hal. 39.

⁵³ Sr-Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi.....Op.cit.*, hal. 25-29

Menurut pandangan Jimly Asshididie, dalam memaknai demokrasi ekonomi Pasal 33 UUD 1945 sendiri menyebutkan bahwa perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang. Adanya bentuk-bentuk usaha yang didasarkan kepada paham individualisme. Namun, bentuk-bentuk perusahaan seperti ini haruslah berada pada posisi '*marginal*' dalam sistem ekonomi Indonesia. Apabila perusahaan-perusahaan jenis ini berkembang menjadi besar dan dominan, kepadanya harus pula diterapkan ketentuan yang mewajibkannya menerapkan prinsip-prinsip koperasi, agar rakyat banyak dapat turut menikmati keuntungan yang diperolehnya.¹⁸

Dari berbagai pendapat tersebut, asas kekeluargaan dalam usaha perekonomian di Indonesia dapat berupa wadah dan bangun. Karena itu, dapat pula dikatakan bahwa wadah usaha ekonomi itu dapat meliputi wadah ekonomi yang bersifat individualistis dan wadah ekonomi yang bersifat kolektif. Yang bersifat kolektif, dapat bersifat kolektivisme negara (BUMN) dan dapat bersifat kolektivisme rakyat (Koperasi).

Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa perekonomian berdasarkan Pasal 33 memberikan makna bentuk usaha dan jiwa. Di sini terkandung arti bahwa dalam usaha perekonomian di Indonesia dalam bentuk/wadah dapat berupa pemilikan

¹⁸ Jimly Asshididie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat.....*, *Op.cit.*, hal. 102.

individu dan kolektif, tetapi semuanya itu harus dijiwai oleh suasana kekeluargaan/kegorongroyongan.

3. Jaminan Kesejahteraan Sosial

Aspek lain tentang Negara Kesejahteraan adalah mengenai kesejahteraan sosial. Bilamana kita memperhatikan aspek kesejahteraan ekonomi, karena itu negara, pengusaha dan juga masyarakat seharusnya dapat menerapkan asas kekeluargaan sebagai ciri khas kesejahteraan ekonomi Indonesia. Situasi yang demikian menjadi berubah dan lebih tegas ketika UUD 1945 diadakan amandemen.

Pasal 33 berikut Penjelasannya dapat pula dilihat secara lebih luas dalam konteks Bab XIV (Bab Kesejahteraan Sosial, setelah amandemen menjadi judul Bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial). Pasal 34 yang menentukan bahwa “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”. Berdasarkan penjelasan Pasal 34 tersebut, terdapat jalinan yang erat antara kedua pasal tersebut. Karena itu, peranan negara yang dimaksud pasal ini, harus pula dikaitkan dengan peranan yang harus dimainkan oleh negara dalam menjamin agar sumber-sumber kemakmuran dapat dinikmati oleh golongan masyarakat fakir dan miskin.

Bahkan dalam Sidang BPUPKI tanggal 14 Juli 1945 terdapat perbedaan pendapat antara Buntaran dengan Soepomo mengenai perlu dan tidaknya penyebutan ‘fakir dan miskin’ dimasukkan dalam UUD.⁵⁵

Dalam Pasal 1 PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin⁵⁶ disebutkan mengenai pengertian dan kriteria fakir miskin:

Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.

Sementara itu, dalam Penjelasan Umum PP No. 42 Tahun 1981 disebutkan:

Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Fakir Miskin dan Anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara” dan selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (2) menyatakan “bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan”. Dari ketentuan-ketentuan itu jelaslah maksud cita-cita yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar yaitu menghendaki agar setiap warga negara mempunyai lapangan pekerjaan yang layak, dan juga menghendaki agar warganegara tidak hidup dalam keadaan fakir miskin dan bebas dari keterlantaran anak-anak...., maka kepada Pemerintah berdasarkan UU No. 6

⁵⁵ Sekretariat Negara, *Op.cit.*, hal. 292. Dikatakan oleh Buntaran: Hanya satu pasal saja, yaitu pasal 32 yang tidak dapat saya terima yaitu pasal yang berbunyi: “Fakir-miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”. Sesungguhnya dalam negara yang berdasarkan kekeluargaan, tidak boleh lagi ada fakir-miskin dan anak-anak terlantar dipelihara. Untuk menjamin kesehatan rakyat sepenuhnya, maka saya ajukan untuk dipertimbangkan oleh sidang, supaya kalimat itu diganti dengan “kesehatan rakyat seluruhnya dipelihara oleh negara”.

Berbeda dengan Soepomo, yang mengatakan: Dengan sendirinya, terutama dalam negara dalam keadaan sekarang, tidak ada satu orangpun yang akan mengakui, bahwa negara tidak akan menjamin kesehatan rakyat: malahan saya kira bahwa tentang hal itu tidak ada keragu-raguan dalam negara. Akan tetapi fakir-miskin dan anak-anak terlantar itu tentu ada, meskipun dalam negara yang sudah tinggi peradabannya: tidak ada negara yang begitu *gciviiseerd*, sampai tidak ada sama sekali fakir-miskin dan anak-anak terlantar. *Ibid.*, hal. 292-293.

⁵⁶ LN Tahun 1981 No. 59, TLN No. 3206.

Tahun 1974 ditugaskan untuk untuk mengadakan usaha-usaha sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (1).⁵⁷

Dari Penjelasan Umum tersebut tampak bahwa sasaran yang ingin dicapai dalam PP No. 42 Tahun 1981 tidak hanya terhadap fakir miskin, tetapi juga menjangkau penyediaan lapangan pekerjaan bagi setiap warga negara sebagaimana yang diamanatkan Pasal 27 ayat (2) UUD1945.

Kemudian dalam Penjelasan Pasal 1 tersebut disebutkan: Pengertian fakir miskin ini diambil dari perpaduan 2 (dua) pengertian yaitu fakir dan miskin.

Fakir: berasal dari kata Arab “faqir (faqirun)” yang berarti orang yang tidak mampu bekerja dan berusaha untuk membiayai hidup dan tidak mempunyai harta untuk keperluan hidupnya.

Miskin: berasal dari kata Arab “miskin (miskinun)” yang berarti orang yang mampu bekerja untuk mencari kehidupan sehari-hari dan mempunyai harta, tetapi penghasilannya tidak mencukupi kebutuhannya.⁵⁸

Kata “fakir miskin” itu sendiri, dalam pengertian sehari-hari biasanya dipahami sebagai satu perkataan yang menunjuk pada golongan masyarakat yang

⁵⁷ *Ibid.*, Dijelaskan lebih lanjut: Usaha Pemerintah di bidang kesejahteraan sosial meliputi:

- a. bantuan sosial kepada warganegara baik secara perorangan maupun dalam kelompok yang mengalami kehilangan peranan sosial atau menjadi korban akibat terjadinya bencana-bencana, baik sosial maupun alamiah atau peristiwa lain;
- b. pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistem jaminan sosial;
- c. bimbingan, pembinaan, dan rehabilitasi soaial, termasuk di dalamnya penyaluran ke dalam masyarakat, kepada warganegara baik perorangan maupun kelompok yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup, yang terlantar atau yang tersesat;
- d. pengembangan dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan peradaban, perikemanusiaan, dan kegotong-royongan.

⁵⁸ Penjelasan PP No. 42 Tahun 1981, TLN. No. 3206.

berada di bawah garis kemiskinan. Akan tetapi, dalam bahasa Al-Quran, dari mana kata ini dipinjam menjadi bahasa Indonesia, kata "*fakir*" dan "*miskin*" itu mempunyai arti yang berbeda secara gradual.⁵⁹

Penyebutan "anak terlantar" ini dapat pula dikaitkan dengan pengertian "anak yatim" yang juga disebut berulang-ulang dalam Al-Quran dan sering dikelompokkan dalam golongan fakir dan miskin. Dalam ketentuan mengenai "*mustahik zakat*" (kelompok orang yang berhak menerima zakat), orang-orang yang fakir, miskin dan anak yatim ini dikelompokkan dalam satu golongan.⁶⁰

Akan tetapi, yang dimaksud dengan anak yatim yang berhak atas zakat di sini bukan hanya anak-anak itu telah ditinggal wafat oleh ayahnya, tetapi juga anak-anak yang ditinggal wafat oleh ayahnya itu dalam keadaan tidak mampu. Apalagi jika dikaitkan dengan situasi sosial keluarga bangsa Arab di zaman Rasulullah, yang sumber penghasilan keluarganya biasanya ditumpukan kepada peranan ayah, maka pemberian "zakat wajib" kepada anak yatim ini merupakan sesuatu yang niscaya.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hal. 93. Dikatakan lebih lanjut, Perkataan "*fuqoro' wal masakin*" (jamak dari "*fakir*" dan "*miskin*") disebut berulang-ulang dalam Al-Qur'an dengan di antarai kata "*wa*" (dan). Dari kacamata ajaran Islam, yang dimaksud dengan "*fuqoro'*" dalam Al-Qur'an adalah golongan masyarakat yang dapat hidup minimalnya sendiri maupun keluarganya. Sedangkan "*masakin*" adalah golongan masyarakat yang tidak mampu berusaha sama sekali. Dengan demikian, kondisi ekonomi kaum 'miskin' lebih lemah daripada orang "*fakir*". Karena itu, meskipun dalam pengertian sehari-hari orang lazimnya memahami bahwa "*fakir*" itulah yang lebih lemah, tetapi menurut pengertian aslinya orang "*miskin*"lah sebenarnya yang lebih lemah. Dengan demikian, perkataan "fakir" miskin dan anak-anak terlantar" dalam Pasal 34 itu seharusnya ditulis "fakir, miskin dan anak terlantar". Karena, lebih lemah daripada miskin adalah anak-anak yang terlantar, yang bukan saja tidak mampu berusaha tetapi juga misalnya tidak mempunyai orang tua yang memeliharanya dan mengurus pendidikannya, dan sebagainya.

⁶⁰ *Ibid.*

Namun, dalam pengertian sehari-hari, orang sering memahami bahwa yang dimaksud dengan “anak yatim” itu adalah anak yang ditinggal mati oleh ayahnya tanpa mengkaitkannya dengan konteks sosial-ekonomi. Diduga, para perumus UUD 1945 juga terpengaruh oleh pengertian sehari-hari ini sehingga perkataan yang dipergunakan dalam Pasal 34 ini adalah anak terlantar yang mengandung makna lebih luas. Artinya, meskipun anak itu mempunyai ayah dan ibu, jika orang tuanya itu tidak mampu memelihara dan bahkan menelantarkan kehidupan anaknya itu, anak-anak ini wajib juga dipelihara oleh negara.⁶¹

Terlepas dari pengertian harfiah tersebut, dalam pengertian yang luas, perkataan orang fakir, orang miskin, dan orang (anak) terlantar dalam Pasal 34 UUD 1945 haruslah dipahami sebagai 3 konsep yang menunjukkan 3 tingkatan kelompok yang mempunyai kondisi ekonomi paling lemah dalam masyarakat. Ketiganya dapat dilihat sebagai konsep mengenai pelaku ekonomi dan sekaligus sasaran kemakmuran yang dijadikan ukuran paling utama dalam upaya pemerataan kemakmuran bersama yang dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945.⁶² Menurut Pasal 34 ini, Pemerintah diwajibkan memelihara ketiga kelompok simbolis yang dianggap paling lemah itu. Pada tingkat yang paling rendah, tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh Pemerintah dapat bersifat konsumtif berupa:⁶³

⁶¹ *Ibid.*, hal. 93-94.

⁶² *Ibid.*, hal. 94.

⁶³ *Ibid.*

- 1) Tindakan pemeliharaan dan penyantunan yang bersifat langsung, misalnya dengan mendirikan Panti-Panti Asuhan Anak Yatim Piatu dan sebagainya;
- 2) Tindakan Pemeliharaan dan penyantunan yang tidak langsung, misalnya dengan mendorong dan memberikan segala bantuan kepada badan badan sosial seperti Yayasan Panti Asuhan, dan lain-lain, atau
- 3) Tindakan-tindakan pengaturan melalui peraturan perundang-undangan yang menjamin agar proses pemerataan kesejahteraan sosial ekonomi yang menjangkau lapisan menjangkau lapisan masyarakat yang kurang mampu dapat terwujud.

Dari Pasal 33 dan Pasal 34, dapat pula ditarik adanya ketentuan mengenai sumber-sumber kemakmuran dan kesejahteraan sosial (objeknya), pelaku ekonomi/usahnya (subjek), wadah/bentuk usahanya, cara-cara penggunaan objek usaha itu (proses produksinya) serta tujuan akhir kegiatan usaha itu, yaitu untuk mencapai kemakmuran bersama dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

Pasal 34 oleh Sri-Edi Swasoho dikatakan sebagai pasal filantropis yang mulia. Bagi mereka yang tidak mampu bekerja cukup secara optimal karena kemiskinannya, kefakiran dan keterlantaran, karena *disable*, *handicapped*, *socioculturally underprivileged*, usia lanjut, dan sebagainya, Negara tampil

mengambil tanggungjawabnya untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia”. Pasal 34 memberikan keutuhan makna doktrin kesejahteraan sosial Indonesia.⁶⁴

Pengertian Kesejahteraan Sosial dalam UUD 1945, selain mencakup apa yang dilakukan sehubungan dengan tugas Departemen Sosial, haruslah mencakupi pula segala kebijakan kesejahteraan seperti kebijakan pendidikan, sistem asuransi sosial, pelayanan kesehatan, dan pelayanan publik lainnya. Betapapun, pemisahan antara realitas sosial dan ekonomi dalam konsep mengenai ‘*Welfare State*’ (*Corporatist Welfare State*) seperti yang lazim dipahami oleh tokoh-tokoh ‘social democratic reformist’, sekarang ini tidak lagi dapat dipertahankan.⁶⁵ Karena itu, Sistem Kesejahteraan Sosial dalam UUD 1945 haruslah dipahami sebagai konsep pokok yang menjadi salah satu arus utama dalam pemikiran pembangunan nasional.⁶⁶

Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional Negara Kesejahteraan/*Welfare State* dan sekaligus mejadi corak demokrasi Indonesia, yang

⁶⁴ Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin...*, *Op.cit.*, hal. 55.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, Undang-Undang Dasar 1945....., *Op.cit.*, hal. 14.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 15. Lebih lanjut dikatakan, misalnya dapat diusulkan agar: (1) Semua usaha swasta yang bersifat kapitalis didorong untuk memperluas tanggung jawab sosialnya sesuai prinsip ‘hak milik berfungsi sosial’ dalam sistem hukum kita, seperti melalui keterlibatan perusahaan dalam pembangunan lingkungan, penyelenggaraan pendidikan, pemberian bantuan beasiswa, dan sebagainya yang diatur resmi berdasarkan UU; (2) Kebijakan sistem asuransi sosial dikembangkan secara besar-besaran guna menjamin kesejahteraan masyarakat; (3) Kebijakan perpajakan sebagai salah satu instrumen yang efektif dalam mewujudkan tanggung jawab sosial, terus ditingkatkan secara progresif, dan hasilnya secara tegas hanya digunakan untuk upaya pemerataan pembangunan; (4) Kebijaksanaan partisipasi kolektif karyawan dalam sistem pemilikan saham perusahaan perlu dikembangkan secara luas dan besar-besaran, terutama melalui koperasi karyawan, sehingga karyawan dapat berperan sebagai mitra dalam proses produksi, dan persoalan karyawan dikembangkan menjadi isu kesejahteraan, bukan isu politik; (5) Kebijaksanaan deregulasi, debirokratisasi, dan privatisasi terus dikembangkan dengan tetap mempertahankan kemampuan pemerintah untuk mengedepankan perekonomian melalui instrumen-instrumen administrasi yang strategis dan efektif.

sebelum diamandemen dimasukkan pada judul Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial.⁶⁷ Di samping itu, Pasal 33 juga merupakan ciri demokrasi di Indonesia, di samping demokrasi politik yang meliputi juga demokrasi ekonomi, dengan kondisi keadilan sosial menjadi tujuan utama. Kedaulatan rakyat Indonesia tidak terlepas dari tujuan *inheren*-nya, yaitu keadilan bagi seluruh rakyat (keadilan sosial). Dalam pandangan Bung Hatta corak demokrasi ekonomi ini dilatar belakangi pemikiran oleh kondisi kesejahteraan masyarakat sebagian besar kehidupan rakyat Indonesia dalam tata hubungan ekonomi yang bersifat eksploitatif pada zaman kolonial Belanda di Indonesia dalam praktik '*minding*'.⁶⁸

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, Jakarta, 2002, hal. 55. Lebih lanjut dikatakan, pada pokoknya bab ini menggambarkan diterimanya paham sosialisme dalam perumusan cita kenegaraan dalam konstitusi kita, di samping prinsip-prinsip demokrasi yang populer di lingkungan negara-negara liberal. Hal ini berkaitan dengan diadopsikannya konsep '*welfare state*' dalam UUD yang oleh Muhammad Hatta disebut sebagai konsep 'negara pengurus'. Jika negara kapitalis menganggap kemiskinan dan perekonomian pada umumnya merupakan urusan pasar dan karena itu tidak perlu diurus oleh negara (pemerintah), maka dalam konsep 'negara pengurus' (*welfare state*), pada intinya negara memang diharapkan turut bertanggung jawab untuk mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin itu. Itulah sebabnya maka UUD ini dirumuskan satu bab tersendiri tentang Kesejahteraan Sosial yang berisi dua pasal, yaitu Pasal 33 dan 34. Bandingkan dengan konstitusi negara-negara liberal seperti misalnya Amerika Serikat yang sama sekali tidak mengatur soal-soal perekonomian rakyat dalam konsitusi mengingat hal itu dianggap merupakan persoalan mekanisme pasar yang tidak perlu diatur oleh negara dan karena itu tidak perlu dicantumkan dalam konstitusi.

⁶⁸ Sritua Arief, *Op.cit.*, hal. 106. Lebih lanjut dikatakan: Yang hendak dipersoalkan di sini ialah kedudukan soal usaha ekonomi dalam masyarakat kita. Kaum produsen sebagian yang terbesar terdiri daripada bangsa kita. Konsumen demikian pula. Akan tetapi kaum distributor terdiri daripada bangsa asing dan inilah satu pokok yang penting yang menjadi sebab kelemahan ekonomi rakyat kita.

Kita perhatikan kedudukan produksi. Di sini tampak oleh kita, bahwa penghasilan kita amat terpecah-pecah dan sama sekali tidak mempunyai susunan yang sederhana. Di mana-mana terdapat produsen yang kecil-kecil, bekerja dengan hampir-hampir tidak berpokok. Dengan keadaan yang demikian yang seperti ini mudah kena jerat si lintah darat dalam desa. Itulah sebabnya maka tani kita hanya menjadi tukang tanam, sedangkan buahnya sudah orang asing yang empunya. Dengan jalan *voorschot* atau piutang si tukang '*minding*' sudah mempunyai hak milik atas padi yang masih di batangnya dan atas pohon yang masih muda dalam kebun. *Ibid.*, hal. 107.

Aspek sosial ekonomi undang-undang dasar memang jarang mendapat perhatian, apalagi dikaitkan dengan studi Hukum Tata Negara yang biasa memahami konstitusi hanya sebagai dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan dasar mengenai lembaga-lembaga negara, mekanisme hubungan antar lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan warga negara.⁶⁹ Konstitusi dalam alam pikiran liberalisme dan kapitalisme tidak mengatur hubungan antar warga negara dan apalagi mengenai perekonomian dalam masyarakat, karena dianggap dapat berkembang sendiri melalui mekanisme pasar.⁷⁰

Karena itu, apabila dirinci, gagasan demokrasi ekonomi dalam UUD 1945 ini dapat dilihat dari berbagai segi, yaitu:⁷¹ (1) sumberdaya ekonomi sebagai pokok-

⁶⁹ Bandingkan dengan pendapat Sri Soemantri, bahwa muatan materi konstitusi di dunia meliputi: jaminan terhadap hak asasi manusia, susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara, Remadja Karya, Bandung, 1985, hal. 43, dan *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1984, hal. 45.

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945: ... op.cit.*, hal. 3.

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat..... op.cit.*, hal. 95. Seklanjutnya dikatakan: Kelima hal ini dapat dirinci lebih lanjut sebagai berikut:

1) Obyek kemakmuran dan kesejahteraan;

a) Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak (harus dikuasai oleh Pemerintah); b) Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi Negara, tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak (dapat dikuasai oleh Pemerintah); c) Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi Negara, tetapi menguasai hajat hidup orang banyak (tidak perlu dikuasai oleh Pemerintah); d) Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi Negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak (tidak boleh dikuasai oleh Pemerintah).

2) Pelaku usaha (subyek);

a) Negara (Pemerintah), yang dapat berupa Perusahaan Negara, yang dapat berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero); b) Masyarakat, yang dapat berupa perusahaan perorangan (swasta) atau perusahaan kolektif (koperasi sebagai bentuk perusahaan) ataupun badan sosial, yang dapat berbentuk Yayasan-Yayasan dan badan-badan santunan sosial, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau LPSM (Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat).

3) Bentuk usaha sebagai wadah;

pokok kemakmuran rakyat; (2) pelaku ekonomi sebagai subyek usaha kemakmuran bersama; (3) bentuk-bentuk usaha sebagai wadah pengembangan sumber-sumber kemakmuran; (4) proses produksi dan pengelolaan sumber-sumber kemakmuran; dan (5) tujuan produksi dan pengelolaan sumber kemakmuran itu.

C. Pergeseran Pemikiran Negara Kesejahteraan Pascaamandemen UUD 1945

1. Demokrasi Politik dan Ekonomi

Dalam memasuki Era Reformasi telah terjadi upaya-upaya ke arah 'deregulasi' dan 'debirokratisasi' dengan kebijakan menswastanisasikan beberapa BUMN. Hal yang demikian menjadikan pemikiran kita para ahli hukum, khususnya ahli hukum tata negara perlu mendefinisikan kembali peran negara dalam *Welfare State* terkait dengan pembangunan ekonomi dan bidang lain yang berorientasi terhadap kesejahteraan rakyat, lebih khusus lagi menitik beratkan terhadap

a) Usaha Perekonomian (Perusahaan) ; dapat berbentuk Perusahaan Negara, Perusahaan Koperasi, atau Perusahaan Swasta; b) Usaha Kesejahteraan Sosial Non-Perusahaan: seperti Badan-Badan Sosial, dan LSM/LPSM yang harus dilihat dalam konteks Pasal 34 UUD 1945.

4) Proses produksi dan kesejahteraan sosial (aktivitasnya);

a) Mengerjakan secara bersama (pola manajemen kebersamaan dan partisipatif seperti tercermin dalam prinsip *tripartite* dalam Hubungan Perburuhan Pancasila); b) Menguasai (tidak harus memiliki, tetapi dapat juga dengan cara pemilikan), yaitu melalui mekanisme pemilikan saham; dan atau pemilikan hak suara; c) Menanggung dan memelihara orang miskin dengan membagikan persentase keuntungan kepada rakyat miskin (1) melalui koperasi (bersifat produktif); (2) melalui Badan Sosial (bersifat konsumtif); (3) melalui LSM atau LPSM (bersifat pembinaan atau dalam rangka riset dan pengembangan).

5) Tujuan usaha;

Semua kegiatan usaha dalam berbagai bentuknya tersebut di atas, dikerjakan untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kemakmuran orang-seorang. Ideologi usahanya haruslah berdasarkan atas asas kekeluargaan. *Ibid.*, hal., 95-97.

pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia yang mewujud dalam kemiskinan absolut.

Berkaitan dengan demokrasi ekonomi yang termuat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang diamandemen pada era Reformasi ini, ternyata dalam prosesnya terjadi tolak tarik pemikiran perlu dan tidaknya Pasal 33 UUD 1945 diamandemen, baik di dalam maupun di luar MPR. Ada beberapa gagasan besar yang ingin dimasukkan ke dalam UUD. Di bidang ekonomi terdapat dua pandangan yang bertentangan secara diametral,⁷² sebagai berikut.⁷³ *Pertama*, yang menghendaki perubahan rumusan total pada Bab Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 33 untuk diganti dengan rumusan baru. Rumusan baru itu mengarah kepada liberalisasi sistem ekonomi khususnya meminimalkan dan memarjinalkan peranan negara di satu pihak dan diadopsinya sistem pasar yang komprehensif dan globalisasi. Sejumlah ekonom menolak ‘asas kekeluargaan’ yang dianggap sudah tidak relevan, untuk diganti dengan asas lain misalnya ‘pasar berkeadilan’ atau setidaknya sistem ‘pasar sosial’ (*social market economy*). Salah satu alasannya adalah bahwa asas

⁷² Dawam Rahardjo, *Evaluasi dan Dampak Amandemen UUD 1945 Terhadap Perekonomian di Indonesia*, dalam *Evaluasi Kritis Atas Amandemen UUD 1945*, UNISIA, Yogyakarta, 2003, hal. 240. Lebih lanjut dikatakan: Pertama, mengenai gagasan liberalisasi dan marketisasi sistem perekonomian. Kedua, memasukkan konsep-konsep etika pembangunan atau etika global, seperti kebersamaan, keadilan dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Ketiga, aspirasi nasionalisme ekonomi yang dicerminkan dengan istilah kemandirian ekonomi dan kesatuan ekonomi nasional. Keempat, ide-ide mengenai kesejahteraan yang menjadi tanggung jawab negara untuk mewujudkan sejalan dengan konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).

⁷³ *Ibid.*, hal. 240-241.

kekeluargaan selama Orde Baru telah melahirkan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), karena kekeluargaan telah dipraktikkan sebagai 'ekonomi keluarga'.

Kelompok *pertama*, dalam pandangan ini menginginkan perubahan Pasal 33 yang disampaikan oleh Syahrir, Sri Adiningsih, Bambang Sudibyo, dan Sri Mulyani, dalam Rapat Pleno ke-16 Panitia Ad Hoc I BP MPR dalam Pembahasan perubahan UUD 1945 Bidang Ekonomi.

Dalam rapat itu Syahrir menyatakan, pasal-pasal yang begitu keramat itu tidak mengubah fakta selama 32 tahun Pak Harto dengan tenang-tenang mengembangkan ekonomi di keluarga. Ekonomi keluarga KKN dan pasal-pasal itu ada terus selama Pak Harto menjadi Presiden, sehingga saya skeptisme bahwa suatu konstitusi bisa mencegah keserakahan kekuasaan.⁷⁴

Oleh Sri Adiningsih dikatakan, kita dari Tim Ekonomi, adalah kelompok yang tidak mensakralkan pasal-pasal ekonomi di dalam UUD 1945. Kalau kita

⁷⁴ Buku Kedua Jilid 4A, *Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ke-16 s/d ke-20 Tanggal 16 Mei d/d 5 Juli 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001, hal. 10.

Lebih lanjut dikatakan: Saya ambil contoh mekanisme pasar, teman-teman selalu menganggap ini begitu rupa jadi kumpiannya pasar sehingga saya tidak memikirkan yang usaha kecil dan menengah, tidak memikirkan kemiskinan, ada perbedaan saya lihat masalah pasar ini, karena bagi saya tidak cukup kalau Pak Mubiyarto mengatakan beliau menerima hal itu tetapi tidak perlu dieksplisitkan. Sementara saya punya persoalan dengan Pasal 33 ayat (1) itu yang berbicara tentang asas kekeluargaan, karena asas kekeluargaan itu dalam faktanya pada jaman Soeharto dan selanjutnya sampai dengan sekarang yaitu adalah bagaimana menggunakan posisi politik untuk menguatkan keluarga pribadi kita yang berkuasa. Jadi dengan asas kekeluargaan inilah misalnya seorang Menteri bisa mengumpulkan orang-orang untuk membantu yayasan dari kampungnya dan menarik para industrialis untuk mendukungnya atau seorang Presiden yang bisa dengan tenang mengatakan saya akan peras mereka ini untuk tujuan tertentu. Saya betul-betul alergi berat tentang asas kekeluargaan, ini persoalan yang Pak Mubiyarto tidak begitu, jadi memang sengaja kita perlu kontraskan bukan karena kita benci satu sama lain, saya pengagum Pak Mubiyarto, mungkin saya barangkali sudah masanya kita mengatakan *speed is speed*. *Ibid*, hal. 10 – 11.

perhatikan pasal ekonomi yang ada di dalam UUD 1945 itu hanya ada 4, yaitu Pasal 23 mengenai hal keuangan, Pasal 27 mengenai pekerjaan, Pasal 33 dan Pasal 34 itu mengenai kesejahteraan sosial. Kita melihat tidak cukup jelas dan tidak dapat menterjemahkan pokok-pokok pikiran yang ada di dalam Pembukaan UUD 1945 dan dapat menjadi panduan bagi Indonesia untuk mencapai cita-cita kemerdekaannya. Karena itu perlu adanya perubahan, dan pokok-pokok perubahan yang kita ajukan itu ada 6.⁷⁵

Sementara itu, Sri Mulyani menyatakan, terutama saya bicara tentang Pasal 33, karena Pasal 33 dianggap oleh Pak Mubyarto dan Pak Dawam Rahardjo memiliki suasana kebatinan yang luar biasa dalam yang tidak bisa begitu saja mudah diubah. Sedangkan buat teman-teman melihatnya secara lebih pragmatis, bahwa pasal-pasal itu memberikan *direction* atau preskripsi yang sangat jelas sehingga dia tidak membingungkan atau bahkan menyesatkan bagi siapa saja penyelenggara negara di dalam menginterpretasikan pasal-pasal itu.⁷⁶

⁷⁵ Keenam hal tersebut adalah: Pertama, melindungi kepentingan ekonomi Indonesia dalam kerangka liberalisasi pasar global; Kedua, agen ekonomi yang ada di Indonesia ialah untuk melindungi kepentingan ekonomi Indonesia dalam kerangka liberalisasi pasar global dan selain itu melindungi hak-hak ekonomi warga negara; Ketiga, menjaga kesatuan ekonomi Indonesia dalam kerangka Otonomi Daerah; Keempat, mendesain sistem ekonomi sehingga peranan negara dapat efektif dalam meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia secara berkelanjutan; Kelima, mendesain perlindungan pada masyarakat yang tersisihkan, ini dalam pasal yang lama sudah ada Pasal 34 tetapi meskipun demikian nampaknya dari pasal tersebut kurang jelas, kurang gamblang, bentuknya seperti apa; Keenam, meletakkan format kontrol yang efektif bagi DPR terhadap kebijakan ekonomi yang diambil oleh otoritas ekonomi maupun terhadap lembaga-lembaga yang terkait dengan bidang ekonomi. *Ibid.*, hal. 4 – 7.

⁷⁶ Selanjutnya dikatakan, Masalah Pasal 33 ini, Pak Mubyarto dan Pak Dawam Rahardjo mengharapkan bahwa ayat (1), (2), dan (3) tetap walaupun ada perubahan tambahan saja ayat itu. Saya rasa, masalah dikuasai negara juga banyak kita bahas. Apakah dikuasai, artinya Pemerintah *on behalf*

Melengkapi tiga pendapat sebelumnya, Bambang Sudibyo menyatakan bahwa ekonomi Indonesia itu menganut faham sosialisme, tidak ada *dispute*. *Dispute* terjadi adalah Pak Mubyarto dan Pak Dawam mengatakan bahwa Pasal 33 itu cukup, tidak perlu diubah, sementara kami berpendapat oke, kami setuju dengan semangatnya, kami setuju dengan cita-citanya, tetapi kami tidak setuju dengan formulasinya, hanya itu saja.⁷⁷

Kelompok *kedua*, yang menghendaki pelestarian rumusan Pasal 33 walaupun menyetujui tambahan ayat-ayat yang merupakan perkembangan pemikiran baru karena dalam kenyataannya pasal tersebut belum mencakupi umpamanya gagasan mengenai lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan atau hak-hak dan perlindungan konsumen dan globalisasi.

Kelompok ini terdiri atas Mubyarto dan Dawam Rahardjo. Perbedaan pandangan dalam amandemen Pasal 33 ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Mubyarto, saya sebetulnya tidak keberatan menggunakan kata ‘sistem ekonomi pasar’, asal itu merupakan hasil dari penjelasan yang ingin dihilangkan. Di dalam lampiran yang saya sampaikan, saya mengusulkan tiga ayat baru kalau betul-betul

negara itu menguasai, menguasai untuk apa. Kalau kita lihat BUMN banyak juga yang mengalami kesulitan atau *mismanagement* itu bagaimana responnya. Apakah secara apriori bahwa Pemerintah itu selalu lebih baik dari swasta, koperasi atau yang lain itu juga harus kita perhitungkan secara lebih jauh. *Ibid.*, hal. 12 – 16.

⁷⁷ Lebih lanjut dikatakan, kemudian atas dasar itu maka kami mengusulkan bahwa Pasal 33 dan Pasal 34 direformulasikan tanpa meninggalkan semangatnya. Jadi, direformulasi dengan bahasa yang lebih *down to earth*, yang tidak *multiinterpretable*, yang perskriptif bagi Pemerintah, sehingga Pemerintah bisa ditagih, dengan yang sekarang itu Pemerintah itu tidak bisa ditagih, karena di dalam Pasal 33 itu memang tidak ada perskripsi apa-apa bagi Pemerintah itu, tidak primitatif. *Ibid.*, hal. 10.

penjelasan Pasal 33 ingin dihilangkan, itu harus masuk di dalam batang tubuh pasal, itu, yaitu demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi bahkan dijabarkan: diproduksi, dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah Pimpinan dan pemilikan anggota daripada masyarakat. Itu harus masuk, karena kata 'dikuasai' itu harus ditafsirkan lain, bukan dikuasai oleh negara begitu saja, tetapi dikuasai dalam bentuk demokrasi ekonomi. Dan asas kekeluargaan itu adalah menurut penjelasan Pasal 33 menunjukkan demokrasi ekonomi.⁷⁸ Dalam perbedaan pandangan dua kelompok inilah akhirnya Mubyarto dan Dawam Rahardjo keluar dari Tim Ahli Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR.

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 22 – 23. Dalam Rapat Pleno ke-18 Panitia Ad Hoc I BP MPR, dikatakan lebih lanjut: Ada perasaan bahwa Pasal 33 sebagaimana bunyinya sekarang tidak mampu melindungi kekayaan alam Indonesia. Pada tahun 1966 pada saat kekayaan alam Indonesia masih amat besar. Pasal 33 khususnya ayat (3) ternyata tidak mampu melindunginya sampai kini habis terkuras dan dipergunakan oleh dan untuk segelintir konglomerat yang tidak untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, apakah ini berarti Pasal 33 ayat (3) harus dirombak total, jika ya jawabannya ya bagaimana merombaknya. Kesimpulan kita adalah bahwa terjadinya pengurusan kekayaan alam bukanlah ketentuan Pasal 33 tidak memadai atau karena kesalahan Pasal 33 tetapi karena dasar demokrasi ekonomi benar-benar telah dilanggar atau tidak dilaksanakan. Perubahan dan tertib pembahasan dan perdebatan sengit di antara Anggota Tim Ahli Bidang Ekonomi khususnya perlu tidaknya Pasal 33 diamandemen seakan-akan mengisyaratkan bahwa jika Pasal 33 tidak diamandemen maka krisis ekonomi tidak pernah akan teratasi, KKN akan terus merajalela. Tim Ahli Bidang Ekonomi sejak rapat pertama tanggal 19 Maret 2001, langsung 'bersepakat untuk berbeda pendapat'. Karena sebagian anggota sudah merasa 'di atas angin'. Dengan menyebutkan kelompok yang ingin mempertahankan Pasal 33 sebagai kelompok status quo, maka kelompok status quo dalam logika reformasi, harus mengalah dan tidak boleh menghalangi proses reformasi. Karena kami, bersama dengan Prof. Dawam Rahardjo, benar-benar tidak setuju dirombaknya Pasal 33, tentang Kesejahteraan Sosial, padahal Tim Ahli dibentuk untuk mengadakan dan mengesahkan perubahan, termasuk Pasal 33 tersebut. Kami menyadari kedudukan kami di dalam Tim Ahli tidak tepat lagi. Berhubung dengan itu, dengan segala hormat kepada pimpinan, kami harus konsekuen dengan pendirian kami. Yaitu dengan segala senang hati, mulai hari ini kami menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan Tim Ahli Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja, agar tidak menjadi penghambat proses-proses diskusi selanjutnya baik dalam kelompok Tim Ahli maupun dalam Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR. *Ibid.*, Risalah Rapat Pleno ke-18 Panitia Ad Hoc I BP MPR, 23 Mei 2001, hal. 136 – 139.

Antara pihak yang menyetujui dan menolak amandemen terjadilah kompromi, dan kemudian dari amandemen tersebut menghasilkan rumusan, judul Bab XIV menjadi Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial, yang sebelum diamandemen berjudul Kesejahteraan Sosial, dengan menambah Pasal 33 yang semula 3 ayat menjadi 5 ayat.⁷⁹

Pada pokoknya bab ini menggambarkan diterimanya paham sosialisme dalam perumusan cita kenegaraan dalam konstitusi kita, di samping prinsip-prinsip demokrasi yang populer di lingkungan negara-negara liberal. Hal ini berkaitan dengan diadopsikannya konsep '*Welfare State*' dalam UUD yang oleh Muhammad Hatta disebut sebagai konsep 'Negara Pengurus'. Jika negara kapitalis menganggap kemiskinan dan perekonomian umumnya merupakan urusan pasar dan karena itu tidak perlu diurus oleh negara (pemerintah), dalam konsep 'Negara Pengurus' (*Welfare State*), intinya negara memang diharapkan turut bertanggung jawab untuk mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin. Itulah sebabnya, UUD ini dirumuskan satu bab tersendiri tentang Kesejahteraan Sosial yang berisi dua pasal, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34. Penambahan Pasal 33 ayat (4) yang mencantumkan prinsip-prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional dalam ayat ini merupakan jalan tengah

⁷⁹ Mubyarto, *Amandemen Pasal 33 UUD 1945 Yang Dipaksakan*, dalam *Evaluasi Kritis Atas Amandemen UUD 1945*, UNISIA, Yogyakarta, 2003, hal. 238.

dalam rangka melengkapi ketentuan ayat (1) yang berisi asas kekeluargaan yang usul pencoretannya telah menimbulkan kontroversi yang luas dalam masyarakat.⁸⁰ Sementara itu ayat (5) memuat: Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Dalam rangka pelaksanaan agenda perubahan UUD, usul pencoretan perkataan '*asas kekeluargaan*' itu karena dianggap telah menjadi salah satu sebab tumbuh suburnya praktik-praktik penyimpangan sejak awal kemerdekaan dan apalagi pada masa Orde Baru.⁸¹

Oleh Jimly Asshiddiqie, '*asas kekeluargaan*' terlalu abstrak maknanya sehingga perwujudannya dalam praktik cenderung mengundang penafsiran yang memberikan pembenaran pada praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Karena itu, '*asas kekeluargaan*' sering diplesetkan dengan '*family system*' atau asas keluarga. Lagi pula, dalam perekonomian, asas atau prinsip itu sebenarnya dapat lebih tepat dikaitkan dengan prinsip-prinsip seperti '*efisiensi*', '*pemerataan*', dan sebagainya yang pengertiannya lebih jelas dan tidak kontroversial. Namun, kelompok lain berpendapat, idealitas konsep asas kekeluargaan jangan dikacaukan dengan realitas penyimpangan dalam praktik. Banyak faktor yang menyebabkan tumbuh suburnya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme, sehingga tidaklah '*fair*' untuk menjadikan konsep asas kekeluargaan sebagai kambing hitam. Padahal, dalam kenyataannya, konsep asas kekeluargaan itu sendiri selama ini belum cukup didalami maknanya yang sebenarnya, serta belum pernah mendapat kesempatan yang sungguh-sungguh untuk diimplementasikan dalam kenyataan praktik.⁸²

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002, hal. 57.

⁸¹ *Ibid.*, hal. 55.

⁸² *Ibid.*, hal. 56. Selanjutnya dikatakan: Lagi pula, salah satu nilai yang paling hakiki terkandung di dalam asas kekeluargaan itu adalah nilai demokrasi ekonomi yang jelas-jelas mencerminkan kreasi intelektual para '*the founding fathers*' berkenaan dengan gagasan kedaulatan rakyat Indonesia dalam kehidupan bernegara. Penghapusan '*asas kekeluargaan*' akan berimplikasi pada penghapusan gagasan kedaulatan rakyat itu di bidang ekonomi. Akibatnya perkembangan demokrasi Indonesia hanya akan terarah pada pengertian demokrasi politik yang didasarkan atas paham liberalisme dan individualisme dengan segala kelemahan, kekurangan dan distorsi yang terdapat di dalamnya. Padahal '*the founding fathers*' sejak sebelum kemerdekaan sangat mengidealkan upaya kreatif untuk di satu pihak mengadopsikan contoh-contoh yang dapat dipetik dari paham demokrasi politik yang liberal dan

Berkaitan dengan tambahan ayat (4) dalam Pasal 33 UUD 1945 ini Mubyarto menyebutkan bahwa merupakan kekeliruan dalam amandemen Pasal 33 UUD 1945 adalah penambahan ayat (4) tentang *penyelenggaraan* perekonomian nasional yang sudah disebutkan pada ayat (1): Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Alasan penambahan ayat (4) ini rupanya sekadar mencari kompromi antara mereka yang ingin mempertahankan dan yang ingin menggusur asas kekeluargaan pada ayat (1).⁸³

Asas kekeluargaan sebagai kedaulatan rakyat di bidang ekonomi merupakan cerminan corak Demokrasi Ekonomi dengan delapan ciri positif maupun tiga ciri negatifnya sebagaimana yang disebutkan dalam GBHN 1983 berikut ini.⁸⁴

individualistis, tetapi di pihak lain juga berusaha menutupi kekurangan dan kelemahannya dengan mengadopsikan contoh-contoh yang dapat dipetik dari paham sosialisme. Dengan perkataan lain, bangsa Indonesia tidak perlu menolak kapitalisme secara ekstrim, tetapi juga tidak perlu menolak sosialisme secara ekstrim. Karena dalam kenyataannya kedua sistem berpikir tersebut terus menerus saling pengaruh mempengaruhi satu sama lain, dan selalu ada upaya umat manusia dalam perkembangan sejarah untuk memutuskan jalan ketiga (*the third way*) yang dikembangkan dengan istilah '*social democracy*'. Karena itu, muncul pula pandangan ketiga yang mengusulkan dilakukannya perubahan dan perbaikan seperlunya atas keseluruhan rumusan Pasal 33 UUD ini. Akan tetapi, penyempurnaan atas pengertian asas ini ataupun perubahan rumusan pasal ini secara keseluruhan, tidak harus dilakukan dengan menghapuskan sama sekali perkataan asas kekeluargaan itu.

⁸³ Mubyarto, *Amandemen Pasal 33 UUD 1945.....Op.cit.*, hal., 238. Lebih lanjut dikatakan: Mereka yang ingin menggusur asas kekeluargaan memang bersemangat sekali memasukkan kata *efisiensi* (ekonomi) karena dianggap asas kekeluargaan menolak sistem ekonomi pasar yang berprinsip efisiensi, padahal yang benar perekonomian yang berasas kekeluargaan atau berasas *Pancasila* tidak berarti sistem ekonomi 'bukan pasar'. Masih untung dalam rumusan hasil amandemen ayat (4) kata efisiensi disambung dengan kata berkeadilan, padahal rumusan aslinya adalah efisiensi berkeadilan,...dst. Tentu dapat dipertanyakan apakah ada pengertian *efisiensi berkeadilan* atau sebaliknya *efisiensi yang tidak berkeadilan*.

⁸⁴ Tap No: II/MPR/1983 tentang: Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

a) Demokrasi Ekonomi yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut.

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- (3) Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Sumber-sumber kekayaan dan keuangan Negara digunakan dengan permufakatan Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat pula.
- (5) Warga Negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak.
- (6) Hak milik perseorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
- (7) Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap Warga Negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.
- (8) Fakir-miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

b) Dalam Demokrasi Ekonomi harus dihindarkan ciri-ciri negatif sebagai berikut.

- (1) Sistem *free fight liberalism*⁸⁵ yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia.
- (2) Sistem *etatisme* dalam mana Negara beserta aparatur ekonomi Negara bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor Negara.
- (3) Pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

⁸⁵ Dalam pemahaman *free fight liberalism* ini Kwik Kian Gie menyatakan: Saya tidak menemukan satu pun ketentuan yang anti kapitalisme, anti liberalisme, dan anti bekerjanya kekuatan pasar di UUD 1945, GBHN maupun di Pelita V. Yang tidak punya tempat adalah liberalisme dengan persaingan gontokan bebas atau *free fight liberalism*. Untuk menghindarkan ciri dari *free fight liberalism* dan kapitalisme yang tidak berwatak sosial, jelas kita perlu peraturan dan pengaturan yang cukup banyak. Jadi pengakuan dan membenaran terhadap kapitalisme, liberalisme, dan bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar tidak berarti bahwa pemerintah lalu sebaiknya jangan terlampau campur tangan. Sebaliknya, tanpa campur tangan pemerintah, ekonomi akan dirusak oleh mereka yang sedang dalam posisi untuk mau menangnya sendiri, dan tidak mempunyai nilai-nilai etika.

Kwik Kian Gie, *Op.cit.*, hal. 303-304.

Kebijakan pembangunan nasional yang mengarah pada pelaksanaan Demokrasi Ekonomi ini masih termuat dalam Tap MPR No: XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi. Dalam Tap ini secara tegas dan eksplisit disebutkan alasan diterbitkannya Tap tersebut sebagai berikut.⁸⁶

- a) Bahwa pelaksanaan amanat Demokrasi Ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 belum terwujud.
- b) Bahwa sejalan dengan perkembangan, kebutuhan, dan tantangan Pembangunan Nasional, diperlukan keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan, dukungan dan pengembangan ekonomi rakyat yang mencakupi koperasi, usaha kecil dan menengah, sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional.

Berkaitan dengan Demokrasi Ekonomi ini, Kwik Kian Gie lebih condong ke arah pemikiran liberalisme ekonomi sementara demokrasi selayaknya ada pada tataran politik. Sementara itu persoalan ekonomi selalu dikaitkan dengan perilaku makhluk ekonomi atau '*homo economicus*' yang dengan sendirinya membentuk kekuatan-kekuatan di pasar sebagai tempat pertemuan dari permintaan dan penawaran. Dikatakannya bahwa istilah Demokrasi Ekonomi tidak terlampau lazim kita baca. Yang banyak kita baca adalah istilah keadilan ekonomi (*economic justice* atau *economic equity*), yang langsung dikaitkan dengan kesejahteraan sosial. Maka,

⁸⁶ Mubyarto, *Prospek Otonomi Daerah Dan Perekonomian Indonesia, Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 2001, hal. 152-153.

sangat sering kita baca istilah ‘kehidupan sosial ekonomi’ atau ‘pengurusan sosial ekonomi suatu bangsa’. Kata ‘demokrasi’ lebih berkonotasi politik. Namun demikian, tidak berarti bahwa istilah demokrasi ekonomi jelek, bahkan tersirat di dalam istilah ini adalah perpaduan antara politik dan ekonomi yang memang tidak bisa dipisahkan.⁸⁷

Sebagaimana hasil amandemen yang termuat dalam Pasal 33 ayat (4) disebut juga istilah ‘demokrasi ekonomi’, tetapi istilah itu sebenarnya sudah ada dalam UUD 1945 asli, walaupun sebagai Penjelasan Pasal 33 ayat (1). Istilah itu sebenarnya merupakan penjelasan terhadap apa yang dimaksud oleh usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.

Dalam Penjelasan Pasal 33 ayat (1) dinyatakan sebagai berikut.

⁸⁷ Kwik Kian Gie, *Op.cit.*, hal. 302. Namun demikian ia mengatakan lebih lanjut: Secara populer dan gamblang, demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demokrasi mengakui bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, dan yang harus menjadi kenyataan adalah kehendak rakyat. Melalui sistem perwakilan dan kehidupan tata negara yang modern, kehendak rakyat Indonesia akhirnya bermuara dan terjelma di dalam UUD 1945 dan GBHN. UUD 1945 dan GBHN hanya normatif sifatnya. Mereka hanya menggambarkan keadaan ideal yang dikehendaki oleh rakyat kita. Maka timbul pertanyaan, apakah perlu ada penjabaran lebih lanjut dari pokok-pokok pikiran dan ketentuan dari UUD 1945 dan GBHN untuk mewujudkannya?. Di sini beberapa aliran paham bermunculan. Ada yang mengatakan bahwa kalau pemerintah tidak melakukan pengaturan dan peraturan apa-apa, perilaku rakyat sebagai makhluk ekonomi atau *homo economicus* akan dengan sendirinya membentuk kekuatan-kekuatan di pasar sebagai tempat pertemuan dari permintaan dan penawaran. Sebagai makhluk ekonomi mereka akan mengejar yang terbaik baginya. Hanya mereka sendirilah, dan bukan pemerintah yang paling tahu apa yang terbaik baginya. Maka kekuatan-kekuatan ini akan berinteraksi melalui hukum-hukumnya (*wetmatigheiden*) sendiri dan dengan mekanismenya sendiri, sehingga semuanya akan menjadi seimbang, serasi, dan adil. Kehendak rakyat akan menentukan jalannya melalui proses yang natural tanpa campur tangan pemerintah maka timbullah ungkapan yang mengatakan bahwa *least government is best government*, atau pemerintah yang terbaik adalah pemerintah yang paling minimal. Timbul juga lelucon yang mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang paling pesat adalah di malam hari, ketika pemerintah sedang tidur. Dengan demikian, Demokrasi Ekonomi akan terwujud dengan sendirinya tanpa campur tangan pemerintah. *Ibid.*, hal. 302-303.

“Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi”. “Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara...”. “Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang”.

Pembangunan ekonomi Indonesia lebih daripada sekadar soal pilihan bentuk usaha, juga merupakan problem transformasi struktural. Karena itu, yang dibutuhkan bukanlah kebijaksanaan yang bersifat tambal sulam, melainkan perubahan mendasar yang menuntut suatu gerakan massif yang didukung oleh struktur dan penegakan hukum yang sesuai dengan gagasan demokrasi ekonomi berdasarkan UUD 1945.

Prinsip-prinsip itu sebenarnya sudah tercantum dalam Tap MPR yang ditetapkan pada masa Orde Baru dan untuk sebagian sudah dilaksanakan sebagai koreksi terhadap strategi pertumbuhan ekonomi. Dalam era Orde Baru telah terjadi dua arah perkembangan pemikiran. Di satu pihak, terjadi koreksi-koreksi terhadap strategi pertumbuhan ekonomi dengan ide-ide kemandirian dan kesejahteraan. Di lain pihak, terjadi pula perkembangan pemikiran ke arah liberalisasi dan globalisasi ekonomi. Masalahnya adalah bisakah keduanya merupakan sintesis. Apabila terjadi sintesis, arah perkembangan pemikiran ekonomi di masa mendatang adalah mendekatkan konsep *‘the third way’* yang disusun oleh Anthony Giddens.⁸⁸

⁸⁸ Dawam Rahardjo, *Evaluasi Dan Dampak Amendemen UUD 1945.... Op.cit.*, hal. 243. Lebih lanjut dikatakan: Konsep jalan ketiga yang dianut oleh pemerintahan Bill Clinton, Tony Blair, Schroeder dan berbagai pemerintahan Eropa Barat lainnya itu di satu pihak pada dasarnya menyadari kegagalan sistem sosialis dan lain pihak mengakui keunggulan sistem ekonomi pasar dan manfaat globalisasi di

2. Penegasan Pemikiran Negara Kesejahteraan Pascaamandemen UUD 1945

Paham Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) ternyata dipertegas dalam tambahan pasal-pasal sosial-ekonomi, yaitu dalam Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3). Sedangkan Pasal 34 ayat (1) merupakan pasal asli (sebelum diamandemen). Dalam Pasal 34 ayat (2) ditambahkan gagasan tentang sistem jaminan sosial (*social security system*) yang umumnya sudah melembaga di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara, bahkan di banyak negara dunia ketiga. Di negara-negara tersebut iuran jaminan sosial (*social security contribution*) merupakan bagian yang cukup besar dalam penerimaan negara. Dana jaminan sosial yang merupakan sumber dana bagi upaya-upaya memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu. Sistem ini juga merupakan faktor kunci terhadap terlaksananya ketentuan Pasal 34 ayat (1), yaitu fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.⁸⁹

lain pihak, namun tetap mengacu kepada keadilan sosial dan kemakmuran yang merata, dengan peranan negara yang melakukan investasi sosial. Hanya saja pembaruan paham sosial demokrasi ini tidak lagi menganut paham *big government* tetapi *small but effective government*. Dalam spectrum ideology mereka memposisikan diri sebagai kelompok tengah-kiri (*left-centre*). *Ibid*.

⁸⁹ Oleh Jimly Asshiddiqie dikatakan, seharusnya antara kata 'fakir' dan 'miskin' terdapat koma, sehingga berbunyi: 'Fakir, miskin dan anak-anak.....'. Karena secara etimologis, konsep-konsep fakir, miskin, dan anak-anak terlantar merupakan tiga konsep yang berbeda-beda pengertiannya. Karena itu, perkataan fakir-miskin tidak difahami sebagai satu kesatuan konsep seperti yang sering disalahpahami dalam praktik. Dalam bahasa Arab dari mana perkataan itu asalnya dipinjam, kata 'faqir' berarti orang yang tidak mampu berusaha menghidupi dirinya sendiri, sedangkan orang 'miskin' adalah orang yang mampu berusaha tetapi tidak mencukupi kebutuhan minimum untuk menghidupi diri sendiri. Karena itu ketiganya, kata 'fakir', 'miskin', dan 'anak terlantar' tersebut, sebaiknya dipisahkan dengan koma satu sama lain. Analisis lebih jauh mengenai hal ini dapat dibaca dalam buku saya "Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Kosntitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia" Jakarta, Ichtiar Baru van-Hoeve, 1994. Selain itu, perkataan 'dipelihara oleh negara' juga dianggap tidak relevan. Bukan saja di zaman sekarang dan di masa mendatang, tetapi dalam kenyataannya selama ini, pembebanan kewajiban kepada Negara untuk memelihara fakir, miskin dan anak terlantar secara langsung memang tidak realistis. Karena itu, dalam rancangan perubahan terhadap pasal inipun telah dicantumkan hasrat:

Sementara itu, dalam penambahan Pasal 33 ayat (3) dikatakan oleh Dawam Rahardjo bahwa ayat tersebut agaknya ingin mempertegas faham negara kesejahteraan, dalam istilah Giddens, pengertian ini tercakup dalam ‘negara investasi sosial’ (*social investment state*). Di sini negara diwajibkan untuk melakukan investasi sosial, misalnya untuk menyediakan ‘fasilitas pelayanan kesehatan’.⁹⁰

Selain konsep ‘negara investasi sosial’, dalam ‘*the third way*’ juga dimunculkan konsep ‘masyarakat dengan kesejahteraan positif’ atau ‘masyarakat kesejahteraan’ (*welfare society*). Konsep masyarakat kesejahteraan ini lebih menitikberatkan pada individu-individu itu sendiri, dan agen-agen lain selain pemerintah, turut berperan yang bisa membantu menciptakan kekayaan. Kesejahteraan pada intinya bukan konsep ekonomis, tetapi konsep psikhis, yang berkaitan dengan kesejahteraan manusia. Karena itu, tunjangan atau keuntungan ekonomis nyaris tidak pernah memadai untuk menciptakan kesejahteraan. Institusi-institusi kesejahteraan harus membantu perkembangan tunjangan psikologis dan ekonomis. Contoh yang umum adalah ‘konseling’, yang kadang-kadang dapat lebih membantu daripada dukungan ekonomi secara langsung.⁹¹

untuk memperbaiki perumusan pasal ini dengan perkataan ‘diatur oleh negara’, bukan ‘dipelihara oleh negara’. Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945....Op.cit.*, hal. 57-58.

⁹⁰ Dawam Rahardjo, *Evaluasi dan Dampak....Op.cit.*, hal. 244. Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie menyatakan, sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), di sini ditegaskan adanya tanggung jawab negara untuk mengembangkan ‘*Welfare State*’ di berbagai bidang kesejahteraan, termasuk dalam soal kesehatan. Di samping itu ditegaskan pula adanya tanggung jawab negara untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum (*public services*) baik melalui penyediaan fasilitas yang diperlukan untuk itu, khususnya dalam perwujudan prinsip ‘*good and corporate governance*’.

⁹¹ Anthony Giddens, *The Third Way*, Terjemahan: Ketut Arya Mahardika, *Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 136. Dijelaskan lebih lanjut, bahwa

Ada semacam dilema dalam pemberian tunjangan bagi kesejahteraan sebagaimana yang dikutip Giddens dari Assar Lindbeck menyatakan, Ia mencatat bahwa alasan humanitarian yang kuat biasa dijadikan dasar untuk membantu orang-orang yang terkena dampak pengangguran, sakit, tidak mampu, atau risiko-risiko standar lain yang tercakup dalam negara kesejahteraan. Dilemanya adalah bahwa makin besar tunjangan yang diberikan, makin besar pula kesempatan munculnya *moral hazard*, dan penipuan.⁹²

Bagi negara Indonesia yang tetap komitmen dengan bentuk negara kesejahteraan sebagaimana terbukti dengan adanya amandemen Pasal 33 UUD 1945 dengan menambah dua ayat yang semula 3 ayat menjadi 5 ayat. Dengan ditambahkannya 2 ayat tersebut, sistem kesejahteraan khususnya dalam bidang ekonomi menerima sisi positif dari sistem liberalis dan sosialis, tetapi tetap menolak pandangan fundamentalisme pasar (*market-fundamentalism*).

meskipun pernyataan-pernyataan ini tampaknya berada jauh dari perhatian sistem-sistem kesejahteraan yang membumi, tak satupun bidang reformasi kesejahteraan yang tidak relevan atau tidak diperjelas oleh pernyataan-pernyataan tersebut. Pedomannya adalah, bukan bantuan langsung pada segi ekonomis. Kita harus menggantikan negara kesejahteraan dengan negara investasi sosial, yang beroperasi dalam konteks masyarakat kesejahteraan positif. Tema bahwa 'negara kesejahteraan' harus digantikan oleh 'masyarakat kesejahteraan' telah menjadi tema konvensional dalam literatur terbaru mengenai isu-isu kesejahteraan. Secara lebih umum, kita harus menyadari bahwa rekonstruksi kebijakan kesejahteraan harus diintegrasikan dengan program-program untuk pengembangan aktif masyarakat madani. *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, hal. 134. Bahkan dikatakan lebih lanjut, ketergantungan yang serius pada tunjangan tidak lagi dipandang sebagai ketergantungan, tetapi semata-mata menjadi perilaku 'yang diharapkan'. Hasilnya, antara lain meningkatnya kecenderungan untuk meminta bantuan sosial, seringnya ketidakhadiran di tempat kerja dengan alasan-alasan kesehatan dan rendahnya tingkat pencarian kerja. *Ibid.*

Ke depan kiranya bentuk Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) Indonesia lebih mengarah pada *welfare society* tetapi intervensi negara dalam menyejahterakan masyarakat masih tetap dibutuhkan dengan menekankan pemberdayaan masyarakat untuk dapat menghindari munculnya *moral hazard* bagi para penerima bantuan.

Rangkuman.

Pemikiran *the founding fathers* dan para pendahulu kita telah membuat fondasi yang kokoh untuk membangun Negara Kesejahteraan Indonesia yang dituangkan dalam UUD 1945. Pemikiran Soekarno dan Moh. Hatta ternyata memberikan bentuk demokrasi yang akan dikembangkan tidak hanya bercorak demokrasi politik saja namun juga demokrasi ekonomi. Soekarno menyebut 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 berdasarkan gotong royong, usaha bersama, bercorak kekeluargaan, yang tidak lain adalah ‘Negara Kesejahteraan’. Kejernihan pemikiran Moh. Hatta tersebut mengilhami lahirnya Pasal 33 UUD 1945. Secara konstitusional Negara Kesejahteraan Indonesia tertuang dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34. Dengan dasar inilah, negara dituntut untuk bertanggungjawab dalam

pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*), mengatasi kemiskinan dan jaminan pekerjaan bagi rakyatnya. Pemikiran ini merupakan penolakan atas teori Adam Smith yang berdasarkan perumpamaan '*homo economicus*', yang melahirkan sistem liberalisme dengan bentuk '*laissez faire laissez aller*'.

Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia sebenarnya terdapat dalam budaya asli bangsa Indonesia, khususnya suku Jawa yang mewujud dalam seni budaya wayang kulit. Negara Kesejahteraan ini oleh para pujangga Jawa digambarkan sebagai 'negara panjang hapunjung pasir-wukir, loh jinawi, gemah ripah karto-raharjo'. Makna yang terkandung di dalamnya adalah, bahwa suatu wilayah negara meluas dari pantai sampai ke puncak gunung, dengan tanah yang subur dan murah sandang dan murah pangan, keadaan aman tenteram, dengan suasana rukun, serta tidak adanya kejahatan, serta Pemerintah selalu memenuhi kebutuhan rakyat.

Dalam perjalanan bangsa Indonesia memasuki era Reformasi terjadilah amandemen UUD 1945, di antaranya amandemen Pasal 33. Ternyata dalam prosesnya terjadi tolak tarik pemikiran perlu dan tidaknya Pasal 33 diamandemen, baik yang ada di dalam maupun di luar MPR. Di bidang ekonomi terdapat dua pandangan yang bertentangan secara diametral, yaitu (1) perubahan rumusan Pasal 33 diganti dengan yang baru dan (2) terdapat perubahan dengan melestarikan prinsip utamanya. *Pertama*, menolak 'asas kekeluargaan' yang dianggap tidak relevan, untuk diganti dengan asas lain misalnya 'pasar berkeadilan' atau setidaknya sistem

‘pasar sosial (*social market economy*). Kedua, kelompok yang menghendaki pelestarian rumusan Pasal 33 walaupun menyetujui tambahan ayat-ayat yang merupakan perkembangan pemikiran baru. Akhirnya, terjadilah kompromi dan amandemen tersebut menghasilkan rumusan, judul Bab XIV menjadi ‘Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial’, yang sebelum diamandemen berjudul ‘Kesejahteraan Sosial’, dengan menambah Pasal 33 yang semula 3 ayat menjadi 5 ayat.

Hal ini mempertegas negara Indonesia tetap berkomitmen dengan bentuk Negara Kesejahteraan sebagaimana terbukti dengan adanya amandemen Pasal 33 dengan menambah 2 ayat. Dengan ditambahkan 2 ayat tersebut, sistem kesejahteraan khususnya dalam bidang ekonomi menerima sisi positif dari sistem liberalis dan sosialis, tetapi tetap menolak pandangan fundamentalisme pasar (*market fundamentalism*).

Paham Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) ternyata dipertegas dalam tambahan pasal-pasal sosial-ekonomi, yaitu dalam Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3). Sementara itu, dalam Pasal 33 ayat (3) sebagai penegasan Negara Kesejahteraan dengan mengambil istilah yang dipakai Giddens sebagai ‘negara investasi sosial’ (*social investment state*)

BAB IV

INSTRUMEN HUKUM PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT NELAYAN

Sebagaimana telah dipaparkan, pengaturan tentang kesejahteraan di Indonesia ditandai oleh adanya demokrasi ekonomi dan politik, serta demokrasi sosial. Pendekatan konstitusional seperti tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 (pra dan pascaamandemen) juga memperlihatkan adanya pertautan pemikiran Barat dengan *the founding fathers* dan sekaligus juga memperlihatkan ciri-ciri utama model Negara Kesejahteraan Indonesia. Untuk memperoleh pemahaman komprehensif perlu kiranya dikemukakan kebijakan hukum dan politik baik pada Orde Baru dan masa depan.

Pertama, perlu dikemukakan peraturan hukum dan institusi yang relevan terkait dengan realisasi kesejahteraan bagi masyarakat, termasuk nelayan. Dalam bagian ini, pembahasan mencakupi keberadaan UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan, kemudian UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial beserta Peraturan Pelaksanaannya. *Kedua*, PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin. Selanjutnya dikeluarkan Inpres No. 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, Keppres No. 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial, Keppres No. 124 Tahun 2001 juncto Keppres

No. 8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan juncto Perpres No. 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, UU No. 9 Tahun 1985 juncto UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

A. Relevansi Teori *Law is as a tool of Social Engineering*

Sebelum lebih jauh membicarakan instrumen hukum pembangunan kesejahteraan bagi masyarakat nelayan, perlu dikemukakan pentingnya teori Roscoe Pound, *law is as a tool of social engineering*. Teori *social engineering* ini menjadi sangat relevan dipergunakan terutama dalam mengukur seberapa jauh keefektifan peraturan hukum di era Orde Baru dapat terlaksana.

Hukum sebagai sarana perubahan masyarakat ini oleh Mochtar Kusumaatmadja dikatakan sebagai berikut. *Pertama*, hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu. *Kedua*, konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.¹

¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hal.88.

Dalam kaitan peran hukum sebagai sarana untuk perubahan/rekayasa sosial (*a tool of social engineering*) ini sebagaimana yang tertuang dalam TAP IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara mengenai garis-garis kebijaksanaan di bidang hukum antara lain disebutkan sebagai berikut.²

....2. Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran Hukum Rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan ke arah peningkatan pembinaan Kesatuan Bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh.

Peran hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat yang dikatakan oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana yang tertuang pada point *kedua* tersebut masih belum menunjukkan adanya peran hukum yang bebas dari unsur kepentingan-kepentingan tertentu, dalam hal ini kepentingan pembangunan/pembaruan. Di sini terjadi kontradiktif apabila peran hukum yang *responsive* terhadap perubahan masyarakat, tetapi dari sisi lain mungkin pembangunan/pembaruan itu sendiri tidak mau menerima kehadiran hukum tersebut. Sebagai contoh: dalam pembangunan yang pernah dilaksanakan bangsa Indonesia di era Orde Baru yang menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi dengan dilandasi stabilitas politik dan keamanan. Dampak dari strategi pembangunan tersebut bagi hukum sebagai sarana pembaruan adalah hukum terbelenggu dalam ruang lingkup operasionalnya dapatkah hukum itu

² *Ibid.*, hal. 85

menjamin stabilitas politik serta ketertiban dan keamanan atau bahkan sebaliknya, dalam rangka mendukung lancarnya pembangunan ekonomi.

Roscoe Pound berpendapat bahwa hukum sebagai sarana perubahan sosial (*as a tool of social engineering*) adalah bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk membangun suatu struktur masyarakat yang efisien, dengan memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial secara maksimum dengan mengurangi perbedaan dan pemborosan.

*The aim of social engineering is to build as efficient a structure of society as possible, which require the satisfaction of the maximum of wants with the minimum of friction and waste.*³

Terdapat kelemahan dalam teori *social engineering* Roscoe Pound ini, selain dalam teori dan praktik hanya memberikan peran dominan pada penguasa, juga tidak memberikan peluang yang cukup bagi masyarakat lemah. Tetapi, bagi negara-negara yang sedang membangun, seperti halnya pemerintah Indonesia pada era Orde Baru tahun 1973 s/d 1997, tampaknya masih tetap relevan bagi upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Namun, tidak sekaligus membawa dampak pemerataan terhadap masyarakat (*trickle down effect*), bahkan kecenderungan teori *social engineering* mengabaikan hak-hak masyarakat.

³ Dias, *Jurisprudence*, Butterworths, London, 1976, hal. 596.

Dalam konteks inilah teori *social engineering* didukung oleh pemelihara hukum liberalis (*liberal legal though*) yang menempatkan status hukum formal dan atau hukum positif sebagai yang dominan. Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*) sebagai lahirnya kelompok yang menandingi pemikiran hukum *legal formalisme*. Teori Studi Hukum Kritis ini lahir dan dibangun dengan tujuan untuk menciptakan suatu pemikiran hukum yang partisipatif, emansipatif dan juga adanya semangat pemberdayaan masyarakat.

Adapun beberapa parameter pemikiran Studi Hukum Kritis sebagai berikut.

1. Dalam tradisi hukum Barat tidak saja telah terjadi dalam filsafat hukumnya, melainkan juga krisis dalam hukum itu sendiri. Saat ini tradisi hukum barat, seperti susunan integritas hukum, keberlangsungannya, dasar-dasar akar keagamaan, kualitas transedental. Pada saat ini tenggelam, tidak saja dari kalangan filosofis hukum dan pemikir pembuat hukum, hukum dan pengacara dan dosen-dosen hukum, tetapi juga dasar hilangnya kesadaran sebagian besar masyarakat, orang-orang keseluruhan. Lebih dari itu, mereka semuanya telah hilang dari hukum itu sendiri.
2. Gerakan Studi Hukum Kritis mengkritik *decree mainstay* teori positivisme-teori hukum liberal, terhadap asas netralitas hukum (*neutrality of law*), otonomi hukum atau teori hukum murni (Hans Kelsen) yang merusak hanya dari politik. Hukum bekerja bukan di alam hampa, tetapi dalam ruang lingkup waktu, tempat

dan juga perubahan sosial begitu cepat, padahal teori hukum liberal tersebut mengandung kontradiksi (*self contradiction*).

3. Pandangan teoretis hukum formalisme tersebut menemukan penyimpangan doktrin yang mengacu kepada realitas sosial. Ahli hukum Tata Negara membutuhkan teori demokratis, ketika ia menggambarkan hubungan antar negara dengan masyarakat, setelah pemahamannya itu diperoleh, kemudian membangun suatu doktrin hukum di bidang hukum.⁴

B. Orientasi Pembangunan Kesejahteraan Sosial

Sejak era Orde Baru, usaha mensejahterakan rakyat dikenal dengan strategi pembangunan nasional dengan pola Trilogi Pembangunan, yang ditetapkan oleh MPR melalui GBHN, yaitu Pola tahapan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Model pembangunan ini menitikberatkan pada pembangunan dalam bidang ekonomi dengan dilandasi stabilitas politik dan keamanan, melalui apa yang disebut mekanisme ‘tetesan ke bawah’ (*trickle down*).⁵

⁴ Kritik teoretis tentang hukum liberalisme oleh Gerakan Hukum Kritis dapat dilihat dari Roberto Mangabeira Unger, dalam Irfidhal Kasim, *Gerakan Studi Hukum Kritis, ELSAM*, Jakarta, 1995, XII-XXI).

⁵ Sritua Arief, *Ekonomi... Op.cit.*, hal. 35-36. Lebih lanjut dikatakan: Strategi pembangunan yang telah dilaksanakan sejak berdirinya Orde Baru adalah strategi pembangunan yang berdasarkan pemikiran neoklasik kuno yang menumpukan pertumbuhan ekonomi sebagai fokus utama pembangunan, yaitu faktor modal dan teknologi. Berbagai bentuk rangsangan diberikan kepada yang paling dinamis dalam masyarakat, yaitu kelompok-kelompok yang pengusaha untuk melaksanakan proses produksi di mana faktor modal dan teknologi memegang peranan yang paling menentukan. Juga strategi pembangunan ini mempostulasikan bahwa di dalam masyarakat akan terjadi suatu proses yang harmonis yang akan menjabarkan manfaat pertumbuhan ekonomi ke seluruh strata masyarakat melalui apa yang disebut mekanisme ‘tetesan ke bawah’ (*trickle-down mechanism*). Mekanisme tetesan ke bawah dipercaya akan

Terdapat kebijakan pemerintah terkait dengan delapan jalur pemerataan, yang meliputi (1) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak (*basic needs*), khususnya pangan, sandang dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh tanah air; (8) pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.⁶

Kedelapan aspek tersebut apabila dicermati ternyata merupakan strategi pencapaian kesejahteraan masyarakat yang merupakan perwujudan dari amanat Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD 1945. Hal ini dapat dilihat bahwa apa yang tertuang dalam butir-butir pemerataan tersebut meliputi upaya negara dalam

terjadi dalam situasi kelembagaan masyarakat yang ada, struktur sosial yang ada dan daya beli rakyat yang ada. Ternyata pelaksanaan strategi pembangunan ini tidak menimbulkan tetesan ke bawah. Apa yang terjadi ialah tetesan ke atas (*trickle-up*), yaitu yang kuat bertambah kuat dan yang lemah bertambah lemah. *Ibid.*, hal. 36.

⁶ Mubyarto, *Beberapa Ciri Dan Landasan Pikiran Sistem Ekonomi Pancasila, dalam Sistem Ekonomi Dan Demokrasi Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1985, hal. 153. Lebih lanjut dikatakan: Dengan menjabarkan 8 jalur pemerataan ini, Pemerintah bertekad melaksanakan berbagai kebijaksanaan yang tegas-tegas bertujuan pemeratakan konsumsi dan kemampuan mengkonsumsi, serta kesempatan-kesempatan untuk bekerja dan berusaha. Sasaran berbagai kebijaksanaan ini adalah untuk menciutkan perbedaan pendapatan, kekayaan dan tingkat hidup pada umumnya.

Yang kiranya masih perlu menjadi pembahasan adalah, apakah sekali lagi, upaya-upaya pemerataan itu sendiri memerlukan cara-cara yang didasarkan atas keadilan, yang justru dapat mempercepat pencapaian tujuan masyarakat yang adil dan makmur. Nampaknya pelaksanaan setiap program pemerataan (*equality*) itu sendiri memang akan menghadapi masalah atas keadilan ini. Bahkan setiap pejabat pelaksana atau perumus kebijaksanaan kiranya perlu dan patut selalu terpenggil mempergunakan *rasa keadilan* ini dalam mempertimbangkan berbagai kebijaksanaan dan dalam melaksanakan macam-macam program dan proyek-proyek pemerataan. *Ibid.*, hal. 153-154

memberikan kesempatan bekerja dan berusaha sebagai amanat Pasal 27 ayat (2), perwujudan Pasal 33 sebagai ciri demokrasi ekonomi dengan mengusahakan pemerataan kebutuhan pokok rakyat banyak (*basic needs*) berupa: sandang, pangan, perumahan, pendidikan dan kesehatan, pemerataan kesempatan berusaha. Namun yang tidak terlihat di sini adalah terkait pemerataan pembangunan terhadap fakir, miskin, dan anak-anak terlantar sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 34. Walaupun demikian, pemerataan pembagian pendapatan dan pemerataan kesempatan kerja dapat dimasukkan dalam aspek ini.

Akan tetapi, konsep tetesan ke bawah (*trickle-down*) sebagaimana yang dikatakan oleh Sritua Arief dan keadilan sosial yang dikatakan oleh Mubyarto, berbeda dengan pandangan Kwik Kian Gie. Dalam hal ini Kwik Kian Gie mengemukakan ilustrasi tentang keadilan sosial sebagaimana yang terjadi pada negara kapitalis Eropa Barat mempertahankan pemilikan alat produksi oleh perseorangan sambil mewujudkan keadilan sosial. Mereka tidak mempertentangkan 'kue' yang harus dibagi dahulu atau kemudian, tetapi dalam istilah 'pohon' dan 'buahnya'.⁷ Pohon harus dibiarkan tumbuh subur dan besar sehingga menghasilkan

⁷ Kwik Kian Gie, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama & Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII, Jakarta, 1994, hal. 339. Lebih lanjut dikatakan: Pohon harus diperbesar dan diperbanyak terus tanpa mempedulikan siapa yang memiliki pohon-pohon itu. Yang mereka permasalahan dan yang diatur pembagiannya adalah buah-buah yang dihasilkan oleh pohon-pohon yang ada. Unit-unit produksi boleh dimiliki oleh siapapun juga dan bahkan harus diperbesar terus. Tetapi laba yang dihasilkan oleh unit-unit produksi itulah yang dipermasalahkan, untuk kemakmuran siapa laba itu harus dipakai. Sedangkan pendekatan pada kue, mental pendekatannya adalah mental bubar-bubaran dan habis-habisan, karena yang diperebutkan adalah sumbernya sendiri yang harus menghasilkan barang dan jasa secara efisien dengan *economic of scale*. Pendekatan ini

buah yang banyak, yang kemudian buah-buah itulah yang harus diatur pembagiannya agar dapat dinikmati oleh orang banyak.

Maksud yang tersirat dari pemikiran ini adalah bahwa perekonomian akan berkembang baik/kuat biarlah ditangani oleh siapa saja untuk dapat bersaing, sementara peran Pemerintah cukup sebagai pembuat regulasi agar keberhasilan yang diperoleh para pelaku ekonomi yang kuat bahkan mungkin berkekuatan raksasa sekalipun, dan dari hasil tersebut dapat didistribusikan kepada masyarakat luas.

Apa yang ditemukan dalam kenyataan empiris bahwa dalam pelaksanaan pembangunan menuju keadilan bagi seluruh rakyat yang memberikan peran negara berlebihan ternyata menimbulkan ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah. Ketergantungan itu juga dirasakan oleh pelaku ekonomi swasta kecil terhadap bantuan dan pembinaan pemerintah. Model seperti ini semua tentunya mengurangi kemampuan swadaya masyarakat.

Namun demikian, sebenarnya kalau kita lihat pokok-pokok sikap politik ekonomi dan hasilnya, pada dasarnya perekonomian kita kapitalistik. Pengertian kapitalistik di sini didasarkan pada dua hal yang lebih menentukan sifat suatu sistem:⁸

mempermasalahkan unit-unit produksi yang harus dipecah-pecah menjadi kecil-kecil, yang lalu dikatakan pemilikannya. *Ibid.*

⁸ Sarbini Sumawinata, *Politik Ekonomi Kerakyatan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hal. 181. Dikatakan selanjutnya, bahwa di negara dengan perekonomian kapitalistik, dalam hal ini Eropa Barat, setiap negara mempunyai sejumlah perusahaan negara. Pemerintah mereka ikut serta dalam kegiatan ekonomi berkat adanya anggaran pemerintah yang meliputi bagian terbesar produksi nasional, sekitar 40% Produk Nasional Brutto. Dengan demikian, keikutsertaan pemerintah dalam kegiatan ekonomi sangat terasa. Walaupun demikian, tidak ada satu negara pun di Eropa Barat yang dapat

pertama, tingkat pemerataan sumber daya dan kekayaan negara, *kedua*, penguasaan alat-alat produksi, apakah penguasaan itu lebih tersebar atau terkumpul pada kelompok kecil. Dua hal inilah yang lebih menentukan, apakah perekonomian lebih condong ke kapitalistik atau sosialis. Ternyata pelaksanaan pembangunan ekonomi pada era Orde Baru yang pernah mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi, sebelum akhirnya diterjang oleh gelombang krisis moneter yang berlanjut dengan krisis politik pada pertengahan tahun 1997 ternyata lebih banyak dinikmati oleh sekelompok orang yang memiliki akses kepada pusat kekuasaan pemerintahan dan para konglomerat.

Kendatipun di sana-sini ada intervensi pemerintah untuk memperkuat posisi golongan ekonomi lemah, intervensi pemerintah ini akhirnya kurang mencapai sasaran, oleh karena intervensi ini tidak ditujukan untuk mengoreksi dialektik hubungan ekonomi antar aktor ekonomi secara fundamental dan mendasar. Intervensi pemerintah ini pada tahap berikutnya dalam sejarah ekonomi pemerintahan Orde Baru bahkan menjelma menjadi intervensi yang bersifat *destruktif* terhadap kepentingan rakyat banyak.⁹

dikatakan bahwa perekonomiannya bukan kapitalistik. Karena itu, adanya perusahaan negara, digunakannya mekanisme pasar dan adanya persaingan bukanlah lagi penentu suatu sistem perekonomian. *Ibid.*

⁹ Sritua Arief, *Op.cit.*, hal. 203-204. Lebih lanjut dikatakan: Intervensi pemerintah yang dipostulasikan untuk melakukan koreksi terhadap berbagai bentuk *distorsi* telah berubah menjadi intervensi yang justru menimbulkan *distorsi*, dan *distorsi* memang secara sadar disponsori oleh para anggota elit kekuasaan (*sponsored distortion*). Ideologi ekonomi yang telah disepakati oleh pendiri Republik Indonesia, sayang sekali ternyata tidak menjadi kenyataan yang positif dalam kehidupan ekonomi-sosial kita selama lebih dari tiga decade itu. *Ibid.*

Ada dua tujuan Orde Baru yang dianggap paling penting dalam mengupayakan lahirnya Negara Kesejahteraan adalah pertumbuhan ekonomi dan stabilitas keamanan. Bahwa Orde Baru berketetapan hati untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur yang berarti pertumbuhan ekonomi perlu disertai distribusi yang merata. Oleh Schiller, sebagaimana yang dikutip Mochtar Mas'ood dikatakan: 'kalau harus memilih antara keadilan dan pertumbuhan, terdapat banyak bukti dari pernyataan-pernyataan elite mengenai pembangunan....., bahwa pertumbuhan ekonomi diprioritaskan'.¹⁰ Adapun tujuan kedua, yaitu stabilitas keamanan nasional, dikatakan: Soeharto melukiskan stabilitas, ketertiban, dan keamanan sebagai tujuan pembangunan itu sendiri, khususnya, untuk membuat kita semua merasa aman secara fisik dan mempunyai ketenangan jiwa, bebas ancaman dari luar dan dari kekhawatiran tentang gangguan dari dalam.¹¹

¹⁰ Mochtar Mas'ood, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 85. Lebih lanjut dikatakan, Ali Moertopo menulis bahwa 'target utamanya adalah untuk meningkatkan GNP tiga kali lipat dalam waktu 25 tahun'... Moh. Sadli menulis bahwa 'kesibukan pemerintah baru ditujukan pada usaha membuat kue nasional lebih besar, setidak-tidaknya sebagai prioritas pertama'. Widjojo Nitisastro mengatakan bahwa 'pembangunan yang lebih merata memerlukan pertumbuhan ekonomi supaya yang didistribusikan lebih besar. Pertumbuhan ekonomi mungkin hanya merupakan tujuan instrumental, tetapi ia jelas ditekankan sebagai tujuan yang sangat penting dalam pernyataan-pernyataan para elit mengenai pembangunan'.

¹¹ *Ibid.*, Lebih lanjut dikatakan: Salah satu tujuan terpenting Orde Baru, menurutnya, adalah membangun suatu masyarakat baru yang merasa aman, menikmati arti penting ketertiban, (dan) yang bisa mengejar kemajuan dalam iklim stabilitas. Bahkan Ali Moertopo menyebutkan, komitmen pemerintah pada program pembangunan ekonomi berasal dari 'Tri Tuntutan Rakyat' (Tritura) yang melahirkan Orde Baru adalah: Ketimpangan di antara bangsa-bangsa di dunia, di mana 20% penduduk beberapa negara industri menikmati 80% pendapatan dunia, sedangkan 80% penduduk dunia yang meliputi negara-negara terbelakang hanya dapat menikmati 20% pendapatan dunia bukan saja bertentangan dengan asas-asas keadilan, tetapi juga menimbulkan ketegangan potensial yang selalu mengancam keamanan dunia maupun regional. (Karena itu, adalah tugas) perencanaan pembangunan di negara-negara sedang berkembang untuk mengendalikan 'jurang yang makin melebar' (antara si kaya dan si miskin) di dunia... (dan) mempercepat proses modernisasi mereka ... Penilaian strategis

1. Kebijakan bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Lahirnya UU No. 6 Tahun 1974)

Pembangunan nasional yang dilaksanakan pada era Orde Baru selalu menitik beratkan pada pembangunan bidang ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan. Karena itu bidang hukum tidak dapat dipandang sebagai sentral tetapi lebih bersifat instrumental atau alat yang harus memfasilitasi atau mendukung program pembangunan ekonomi. Keadaan ini menyebabkan terjadinya posisi hukum sebagai alat justifikasi yang jika dilihat dari produknya menampilkan watak yang konservatif dan dalam pelaksanaannya banyak diintervensi oleh kebijakan-kebijakan yang tidak selalu sejalan dengan kehendak aturan hukum yang resmi berlaku.

Bahwa hukum diberi fungsi instrumental dapat dilihat misalnya dalam GBHN tahun 1988 tentang pembangunan hukum, sebagaimana yang dirumuskan dalam Bab IV.¹²

... dan situasi internasional, regional dan nasional memaksa (pemerintahan Orde Baru) untuk melaksanakan pembangunan demi memperbaiki taraf hidup rakyat sebab kemelaratan adalah bahaya laten (yang bisa mengganggu keamanan). Suatu negara yang penduduknya hidup dalam kemiskinan sangat rentan terhadap gangguan dari dalam maupun dari luar. Di sinilah letak hakekat doktrin ketahanan nasional. Doktrin ini memandang modernisasi (dan) pembangunan dari dua pendekatan yang komplementer, yakni untuk melindungi rakyat Indonesia dan kemerdekaan yang diperolehnya dengan susah payah, yang disebut *security approach* dan untuk membuat rakyat mampu memperbaiki taraf hidup mereka, sesuai dengan cita-cita kemerdekaan, yaitu yang dikenal dengan sebutan '*prosperity approach*'. *Ibid.*, hal. 87.

¹² Tap MPR Nomor: II/MPR/1988 tentang:GBHN. Dalam rumusan bidang hukum disebutkan:

- a. Pembangunan hukum sebagai upaya untuk menegakkan keadilan, kebenaran, dan ketertiban dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 diarahkan untuk meningkatkan kesadaran hukum, menjamin penegakan, pelayan dan kepastian hukum, serta mewujudkan tata hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan nasional.
 - b. Pembangunan hukum ditujukan untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya.
-

Rumusan tersebut dengan jelas memperlihatkan peletakan fungsi instrumental bagi hukum yang dituntut untuk memfasilitasi pembangunan ekonomi, bukan fungsi sentral yang menempatkan hukum sebagai sarana untuk merubah masyarakat (*as a tool of social engineering*)

Terkait dengan pembangunan kesejahteraan sosial, Pemerintah mengeluarkan UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial,¹³ dengan tegas didasarkan pada Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.

Dasar pertimbangan dikeluarkannya UU tersebut antara lain:

- a. bahwa tujuan perjuangan Bangsa Indonesia untuk mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, baik materiil maupun spirituil yang sehat, yang menjunjung tinggi martabat dan hak-hak azasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila, hanya dapat dicapai apabila masyarakat dan Negara berada dalam taraf kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya serta menyeluruh dan merata;
- b. bahwa oleh karenanya kesejahteraan sosial harus diusahakan bersama oleh seluruh Masyarakat dan Pemerintah atas dasar kekeluargaan.

Pengertian, ruang lingkup dan upaya penanganan kesejahteraan sosial mencakupi usaha pemeliharaan, pembinaan, pemulihan/rehabilitasi maupun pengembangan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), sebagaimana yang tertuang dalam dalam Pasal 2 dan Pasal 4.¹⁴

-
- c. Dalam rangka pembangunan hukum perlu lebih ditingkatkan upaya pembaharuan hukum secara terarah dan terpadu antara lain kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung tuntutan pembangunan serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat.

¹³ LN Tahun 1974 No. 53, TLN No. 3039.

¹⁴ Pasal 2 menyebutkan:

(1) 'Kesejahteraan Sosial' ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spirituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketenteraman lahir bathin, yang

Dalam Penjelasan Umum disebutkan, bahwa lapangan kesejahteraan sosial adalah sangat luas dan kompleks, mencakup antara lain aspek-aspek pendidikan, kesehatan, agama, tenaga kerja, kesejahteraan sosial (dalam arti sempit) dan lain-lain. Berdasar Pasal 162 Keppres No. 15 Tahun 1984, dalam Departemen Sosial terdapat 3 (tiga) Direktorat Jenderal, terdiri dari (1) Direktorat Jenderal Bina Kesejahteraan Sosial; (2) Direktorat Jenderal Bina Rehabilitasi Sosial, dan (3) Direktorat Jenderal Bina Bantuan Sosial. Dalam bidang kemiskinan termasuk lingkup tanggung jawab Dirjen Bantuan Sosial.

memungkinkan bagi setiap warganegara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniyah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak azasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

(2) "Usaha-usaha Kesejahteraan Sosial" ialah semua upaya, program, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan, membina, memelihara, memulihkan dan mengembangkan kesejahteraan Sosial.

Pasal 4 menyebutkan:

(1) Usaha-usaha Pemerintah di bidang kesejahteraan sosial meliputi:

- a. bantuan sosial kepada Warganegara baik secara perseorangan maupun dalam kelompok yang mengalami kehilangan peranan sosial atau menjadi korban akibat terjadinya bencana-bencana, baik sosial maupun alamiah, atau peristiwa-peristiwa lain;
 - b. pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistem jaminan sosial;
 - c. bimbingan, pembinaan dan rehabilitasi sosial, termasuk di dalamnya penyaluran ke dalam masyarakat, kepada Warganegara baik perorangan maupun dalam kelompok, yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup, yang terlantar atau yang tersesat;
 - d. pengembangan dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan peradaban, perikemanusiaan dan kegotong-royongan.
-

Usaha penanganan fakir miskin, berdasarkan Pasal 459 Kepmen Sosial No. 15 Tahun 1993, berada di bawah kewenangan Direktorat Bantuan Kesejahteraan Sosial yang ruang lingkup tugasnya antara lain: menelaah, menganalisa dan mempersiapkan pedoman dan pembinaan teknis pemberian bantuan dan peningkatan kemampuan fakir miskin, pengembangan usaha, pembinaan usaha-usaha jaminan kesejahteraan sosial.

Kebijakan Pemerintah terkait dengan bantuan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin, sebagai tindak lanjut UU No. 6 Tahun 1974 dikeluarkanlah PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin.¹⁵ Cakupan materi di dalamnya ada 5 hal kegiatan, yang meliputi (1) pembinaan kesadaran berswadaya; (2) pembinaan mental; (3) pembinaan fisik; (4) pembinaan keterampilan dan (5) pembinaan kesadaran hidup bermasyarakat. Setelah tahapan ini dilalui, diharapkan para fakir miskin yang telah selesai menjalani pembinaan dikembangkan kemampuannya untuk berusaha sendiri agar dapat meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya.

Dalam Pasal 1 poin 6 PP No. 42 Tahun 1981 disebutkan secara tegas bahwa Menteri adalah Menteri Sosial, sedangkan dalam Penjelasan Pasal 1 disebutkan, pengertian fakir dan miskin ini diambil dari perpaduan 2 (dua) pengertian yaitu fakir dan miskin.

¹⁵ LN Tahun 1981 No. 59 TLN No. 3206.

'Fakir': berasal dari kata Arab '*faqir (faqirun)*' yang berarti yang tidak mampu bekerja dan berusaha untuk membiayai hidup dan tidak mempunyai harta untuk keperluan hidupnya.

Miskin: berasal dari kata Arab '*miskin (miskinun)*' yang berarti orang yang mampu bekerja untuk mencari kehidupan sehari-hari dan mempunyai harta, akan tetapi penghasilannya tidak mencukupi keperluannya. Lebih lanjut dijelaskan yang dimaksud dengan kebutuhan pokok adalah kebutuhan yang meliputi pangan, sandang, pemukiman, dan kesehatan.

Apabila dicermati dari pengertian kesejahteraan sosial, usaha-usaha kesejahteraan, dan kewenangan tanggung jawabnya, dapatlah dipahami bahwa merupakan tanggung jawab Kementerian Sosial bersama-sama dengan masyarakat untuk melaksanakan pemenuhan kesejahteraan sosial adalah sesuai dengan peran dan tanggung jawab Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), sebagaimana yang telah diuraikan dalam bab di muka sebelum bab ini.

2. Institusi Pelaksana Kesra

Dalam masalah kesejahteraan sosial bidang kesempatan kerja, Menteri Sosial bekerja sama dengan Menteri Transmigrasi dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Transmigrasi dan Menteri Sosial No. SKB/053/MEN/1984, Nomor K/B-26/III-84/MS tentang Penyelenggaraan Transmigrasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Ruang lingkup dari kerja sama tersebut meliputi (a)

meningkatkan dan mengembangkan pembinaan transmigrasi yang dikaitkan dengan program kesejahteraan sosial; (b) memperlancar pelaksanaan program transmigrasi penyanggah masalah kesejahteraan sosial.

Untuk memperlancar tugas penanganan program kesejahteraan sosial dengan melibatkan organisasi sosial, telah dikeluarkan Keputusan Menteri Sosial No. 58/HUK/KEP/IX/84 tentang Dewan Nasional Indonesia untuk Kesejahteraan Sosial (DNIKS) sebagai Organisasi Sosial Tingkat Pusat, Badan Koordinasi Sosial Tingkat Propinsi (BKKSS), Forum Komunikasi antar Organisasi Sosial di Bidang Kesejahteraan Sosial di Tingkat Kabupaten/Kota, Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) wadah koordinasi pada tingkat Kelurahan/Desa.

Adapun ruang lingkup fungsi DNIKS meliputi (a) mengkordinasi dan membina kegiatan BKKSS di daerah-daerah dengan antara lain memonitor, memantapkan dan mengembangkan kegiatannya; (b) menyelesaikan konsultasi dan forum komunikasi antara Pemerintah, Organisasi Sosial Masyarakat/Perorangan; (c) menghimpun dan menyusun laporan-laporan Usaha Kesejahteraan Sosial serta mengolahnya menjadi bahan masukan untuk Pemerintah; (d) membantu Pemerintah cq. Departemen Sosial dalam pengembangan dan pengawasan pelaksanaan Usaha Kegiatan Sosial; (e) mengikuti berbagai kegiatan internasional dalam bidang Kesejahteraan Sosial sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan; (f) mengadakan kerjasama dengan Badan-badan Sosial Luar Negeri sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan.

Dari berbagai produk peraturan hukum dalam kebijaksanaan kemiskinan tersebut memang terlihat adanya penurunan jumlah orang miskin. Hal ini dapat terlihat selama kurun waktu 1976 – 1996 jumlah kaum miskin di Indonesia menurun secara tajam dari 54,2 juta orang (40,08% dari jumlah keseluruhan penduduk) menjadi 22,5 juta orang (11,34%). Namun, angka perbandingan di tahun 1998 diperkirakan meningkat menjadi 36,5 juta (17,86%), atau perubahan kemiskinan absolut berjumlah sekitar 14 juta dibandingkan dengan angka tahun 1996. Peningkatan 14 juta tidak harus mengindikasikan dampak nyata krisis atas timbulnya kemiskinan dari pertengahan 1997 sampai akhir tahun 1998.¹⁶

Dalam waktu yang bersamaan, kebijakan peningkatan kesejahteraan sosial dalam pembangunan ekonomi yang dilaksanakan sejak awal Orde Baru terlihat adanya gejala baru, yaitu terjadinya pergeseran dalam sistem ekonomi dari corak sosialis yang etatis ke arah ekonomi kapitalis. Kapitalisme adalah sistem ekonomi dengan beberapa cir-ciri:¹⁷ (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak milik pribadi; (2) menyerahkan proses ekonomi kepada mekanisme pasar bebas, artinya, keputusan produksi, harga dan kesempatan kerja ditentukan oleh mekanisme penawaran dan permintaan; (3) penghargaan kepada persaingan bebas yang jujur dan adil (*fair*) di antara para pelaku ekonomi; (4) pembatasan terhadap peranan negara

¹⁶ Sutyastie Soemitro Remi dan Prijono Tjiptoherijanto, *Kemiskinan.....Op.cit.*, hal. 5.

¹⁷ Dawam Rahardjo, *Demokrasi Ekonomi Dalam Alam Liberalisasi*, dalam *Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia*, PPM-FE UII, Yogyakarta, 1997, hal. 251.

atau pemerintah hanya dalam perlindungan hukum khususnya terhadap hak milik pribadi (*private property*).

Bilamana diperhatikan kaitan antara UU No. 6 Tahun 1974 dengan upaya meningkatkan kesejahteraan nelayan memang tidak ada. Hanya saja secara umum, diakui bahwa upaya-upaya yang mengarah pada perbaikan kesejahteraan oleh Negara telah diatur, baik materinya maupun institusinya.

Lebih jauh lagi belakangan ini Dirjen Pemberdayaan Sosial Depsos dalam rapat Sosialisasi Pemantapan Pola Perencanaan Program Ditjen Pemberdayaan Sosial 2007 menyatakan bahwa secara struktural Depsos kini tidak ada di daerah, dan dalam menyikapi pembangunan sosial selama ini masih banyak yang keliru dalam mengartikannya. Pembangunan sosial merupakan pembangunan manusia yang sehat sejahtera baik sosial maupun ekonominya. Kekeliruan ini terjadi misalnya, ada bencana alam di Yogya dan Klaten (Juni 2006). Mau memberikan bantuan saja masih harus menunggu Keppres, rebutan menjadi ketua Satkorlak. Belum sempat bertindak, korbannya mati (terlanjur meninggal).¹⁸

3. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan (Program IDT)

Dalam periode tahun 1993 – 1997 (sampai Juli tahun 1997) sebelum masa krisis ekonomi melanda bangsa Indonesia, terdapat beberapa program pemerintah

¹⁸ Suara Merdeka, *Depsos Tertidur Pulas*, 4 Juli 2006, hal. 1.

yang mengarah penanggulangan kemiskinan. Sesuai dengan Inpres No. 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, yang selanjutnya disebut Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), dilaksanakan secara resmi tanggal 1 April 1994. Inpres ini mendasarkan pada Pasal 33 UUD 1945, tetapi tidak mendasarkan pada UU No. 6 Tahun 1974. Dikeluarkannya Inpres ini dengan pertimbangan antara lain untuk meningkatkan penanggulangan kemiskinan secara berkelanjutan di desa-desa tertinggal perlu dipadukan program-program sektoral dan regional.

Dalam Lampiran Inpres No. 5 Tahun 1993 tersebut, yang dimaksud desa tertinggal adalah desa yang dikategorikan tertinggal sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas dan Menteri Dalam Negeri, berdasar data hasil survei Biro Pusat Statistik. Sementara itu, sebagai kelompok masyarakat yang menjadi kelompok sasaran program IDT, khususnya yang bermukim di desa tertinggal, seperti buruh tani, petani berlahan sempit, nelayan, perambah hutan, masyarakat terasing, pemuda putus sekolah dan kelompok miskin lainnya.¹⁹

¹⁹ Lampiran Inpres No. 5 Tahun 1993 disebutkan:

I. Umum:

3. Desa tertinggal adalah desa yang dikategorikan tertinggal sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas dan Menteri Dalam Negeri, berdasar data hasil survei Biro Pusat Statistik.
4. Kelompok masyarakat adalah kumpulan keluarga miskin, yang dibentuk oleh masyarakat dan menjadi kelompok sasaran program IDT, khususnya yang bermukim di desa tertinggal, seperti buruh tani, petani berlahan sempit, nelayan, perambah hutan, masyarakat terasing, pemuda putus sekolah dan kelompok miskin lainnya.

Tujuan program IDT ini meliputi²⁰ (1) memadukan gerak langkah semua instansi dan lembaga pemerintah, masyarakat dan dunia usaha untuk mendukung pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan; (2) membuka peluang bagi penduduk miskin di desa tertinggal untuk dapat meningkatkan taraf hidupnya dengan cara menciptakan dan memperluas lapangan kerja produktif melalui peningkatan berbagai kegiatan pembangunan di desa-desa tertinggal; (3) mengembangkan, meningkatkan dan memantapkan kehidupan ekonomi penduduk miskin melalui penyediaan dana bantuan khusus; (4) meningkatkan kesadaran, kemauan, tanggung jawab, rasa kebersamaan, harga diri, dan percaya diri masyarakat.

Kebijakan pemerintah dalam program IDT ini melibatkan beberapa lembaga yaitu Bappenas, Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri, sementara Departemen Sosial tidak dilibatkan. Hal yang demikian menyimpang dari ketentuan yang termuat dalam PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin. Dalam Pasal 1²¹ diktum nomor 2 mengatur lingkup pelayanan

²⁰ Tujuan Program IDT dalam Lampiran Inpres No. 5 Tahun 1993.

²¹ Pasal 1 selengkapnya berbunyi:

Dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksud dengan:

1. Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.
2. Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin adalah setiap upaya program, dan kegiatan yang ditujukan untuk memulihkan, membina, dan mengembangkan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin.
3. Dana Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin adalah semua dana yang berujud uang dan atau barang yang berasal dari masyarakat dan sumber-sumber lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan digunakan untuk kepentingan sosial bagi fakir miskin.

Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin adalah setiap upaya program, dan kegiatan yang ditujukan untuk memulihkan, membina, dan mengembangkan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin, dan dalam diktum nomor 6 secara tegas disebutkan, bahwa Menteri adalah Menteri Sosial

Program IDT ini merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin melalui usaha-usaha produktif yang dapat meningkatkan pendapatan mereka. Mereka diharapkan makin mampu memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, yaitu pangan (makanan), sandang (pakaian), rumah, pendidikan dan kesehatan, sekaligus merupakan program pemerintah dan gerakan masyarakat. Program IDT hanya pada tahap awal saja merupakan program pemerintah, yang selanjutnya harus dapat berkembang menjadi gerakan masyarakat dan gerakan nasional penanggulangan kemiskinan. Pada tahap awal memang pemerintah di pusat dan daerah-daerah dapat menggerakkan program-programnya, tetapi bobotnya sebagai pemberdayaan (*empowering*) masyarakat makin lama harus semakin kuat, dan partisipasi langsung masyarakat harus makin lama makin menonjol.²²

-
4. Bantuan Sosial adalah bantuan yang sifatnya sementara yang diberikan kepada fakir miskin, dengan maksud agar mereka dapat meningkatkan kehidupan secara wajar.
 5. Rehabilitasi Sosial adalah suatu proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan fakir miskin mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.
 6. Menteri adalah Menteri Sosial.

²² Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999, hal. 74.

Penguatan masyarakat dan berkurangnya campur tangan pemerintah tidak dapat disamakan dengan kebijakan *deregulasi* dan *debirokratisasi* yang mengantisipasi perdagangan bebas dalam rangka globalisasi. Kalau sifat kebijaksanaan non-intervensi dalam rangka perdagangan bebas adalah upaya untuk mengurangi kecenderungan perusahaan besar menguasai pangsa pasar sehingga menjadi bersifat monopolistik atau oligopolistik. Apabila kecenderungan monopolistik ini terjadi, pemerintah sesuai amanat Pasal 33 UUD 1945 harus turun tangan untuk mencegah berkembangnya monopoli atau oligopoli tersebut. Program IDT mempunyai tiga tujuan, yaitu²³ (1) untuk memicu dan menggalakkan gerakan nasional bagi penanggulangan kemiskinan, (2) melaksanakan kebijaksanaan dan strategi pemerataan pembangunan dan pengurangan kesenjangan ekonomi dan sosial, (3) mengembangkan ekonomi rakyat.

Program IDT tersebut mempunyai tiga komponen dasar, yaitu (1) hibah pemerintah sebesar Rp.20 juta pertahun bagi setiap desa selama tiga tahun berturut-turut, (2), provisi dari fasilitator untuk menolong kelompok yang dapat 'menolong dirinya sendiri/mandiri' dari kaum miskin untuk mengembangkan mikro-usaha mereka, dan (3) pembangunan infrastruktur fisik pedesaan bagi jalan pedesaan, jembatan, dan lain-lain sejumlah Rp.100 juta sampai Rp.130. juta per desa, yang dimulai sejak tahun 1994 sampai dengan 2004 jika diperlukan.²⁴

²³ *Ibid.*, hal. 52.

²⁴ Sutiyastie Soemitro Remi, *Op. cit.*, hal. 24.

Pemerintah sadar bahwa keluarga miskin tidak saja berlokasi pada desa-desa miskin di wilayah yang terpencil yang telah tercakup dalam program IDT, tetapi juga di tempat-tempat lain yang kurang terpencil, tempat proporsi mereka mungkin kurang dibandingkan dengan mereka yang tinggal di desa-desa miskin yang terpencil. Setelah program berjalan selama 2 tahun, pemerintah menggabungkan program keluarga dengan program penanggulangan kemiskinan yang lain, yang disebut program Takesra dan Kukesra. Skema pengembangan keluarga sejahtera dimulai dengan meluncurkan rencana pembangunan jangka panjang pertama (PJP I: 1969).

Kemudian Pemerintah menerbitkan UU No. 10 Tahun 1992 tentang Pengembangan Penduduk dan Pengembangan Keluarga²⁵ yang kemudian dikeluarkan PP No. 21 Tahun 1994 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Keluarga Sejahtera,²⁶ yang kemudian tanggal 29 Juni 1993 ditetapkan sebagai hari 'Keluarga Nasional'. Sebagai indikator keluarga sejahtera Indonesia dibuat tingkatan mulai dari tingkat prasejahtera, tahap I sejahtera, Tahap II, tahap III, dan tahap III plus.²⁷

²⁵ LN Tahun 1992 No. 35, TLN No. 3848.

²⁶ LN Tahun 1994 No. 30, TLN No. 3553.

²⁷ *Op.cit.*, hal. 27. Lebih lanjut dikatakan, bahwa keluarga tahap pra-sejahtera ditunjukkan dengan ketidakmampuan mereka untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum seperti menjalankan perintah agama (tidak dapat melakukan sembahyang sesuai dengan perintah agama masing-masing), makanan (minimum dua kali makan per hari), pakaian (lebih dari satu pasang pakaian), dan perumahan (porsi yang lebih besar dari lantai bukan terdiri dari tanah), kesehatan dan keluarga berencana (dibawa ke pusat kesehatan jika sakit). Sementara itu keluarga Sejahtera Tahap I adalah keluarga yang memenuhi kebutuhan fisik minimum mereka, tetapi belum memenuhi kebutuhan sosial dan psikologis seperti interaksi keluarga, interaksi bertetangga dan pekerjaan-pekerjaan yang menentukan standar kehidupan yang baik.

Di dalam program IDT hibah yang berkisar dari Rp 20 juta sampai Rp 60 juta diberikan oleh pemerintah pusat kepada kelompok mandiri di setiap desa 'tertinggal' sebagai 'modal kerja' untuk membiayai usaha-usaha yang sangat kecil dari masing-masing anggota. Kelompok IDT ini disebut 'pokmas', yang memberikan dana kepada anggota-anggota sebagai kredit yang harus dikembalikan kepada kelompok tersebut setelah periode waktu tertentu tergantung atas konsensus di dalam kelompok, begitu juga perlu membayar bunga atau tidak atas pinjaman tersebut ditentukan oleh anggota-anggota di dalam kelompok mereka sendiri.²⁸ Dana tidak dibayar kembali kepada pemerintah melainkan menjadi modal kerja 'abadi' bagi anggota-anggota kelompok. Setiap kelompok terdiri sekitar 30 keluarga miskin dan dapat saja terdiri dari beberapa kelompok semacam itu dalam sebuah desa tergantung kepada keadaan lokal. Maksud mendirikan kelompok adalah untuk memfasilitasi saluran pelayanan dan dana bagi keluarga miskin juga untuk memajukan interaksi antara anggota kelompok. Setelah 3 tahun, program, mencakup 28.223 dari desa-desa 'tertinggal' atau sekitar 34% dari jumlah desa-desa di seluruh Indonesia. Para penerima terdiri dari 136.000 kelompok 'pokmas' yang merupakan 3,4 juta rumah tangga miskin.²⁹

Berbeda dengan kegiatan-kegiatan pembangunan pedesaan yang lebih banyak berciri sebagai program pemerintah atau bahkan 'proyek-proyek' pemerintah,

²⁸ *Ibid.*, hal. 25.

²⁹ Mubyarto, *Poverty Reduction Indonesia: what's New and what's different*", Majalah Perencanaan Pembangunan, Nomor 16, Juni/Juli, 1999.

maka program IDT hanya pada tahap awal saja merupakan program pemerintah, yang selanjutnya harus dapat berkembang menjadi gerakan masyarakat dan gerakan nasional penanggulangan kemiskinan. Pada tahap-tahap awal memang pemerintah di pusat dan daerah-daerah dapat menggerakkan program-programnya. Pelaksanaan dan pengembangan lebih lanjut dari program IDT diserahkan dan dipercayakan langsung kepada masyarakat sendiri.³⁰

Sifat 'intervensi' pemerintah dalam penguatan dan pemberdayaan ekonomi rakyat berbeda sekali, yaitu justru harus melalui pemberian kemudahan-kemudahan atau pemihakan kepada mereka agar daya saing ekonomi rakyat dapat terus menerus meningkat. Demikian juga pada tingkat ekonomi konglomerat, pemerintah perlu mengendalikan mereka, pada tingkat ekonomi rakyat pemerintah perlu berusaha memberdayakan mereka. Memang dalam hal ini bukan pekerjaan yang mudah tetapi merupakan keharusan dalam mengarahkan ekonomi Indonesia benar-benar menciptakan suasana dan iklim ekonomi pasar yang sehat menuju perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

C. Kebijakan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan

Sesungguhnya kebijakan pemerintah yang mendukung terciptanya kesejahteraan nelayan bersumberkan pada Tap MPR yang juga dipengaruhi oleh

³⁰ Mubyarto, *Reformasi.....*, *Op.cit.*, hal. 74.

Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 Dalam strategi pembangunan yang dilaksanakan era Orde Baru dengan tahapan Pelita ke Pelita, maka dalam upaya meningkatkan kesejahteraan nelayan khususnya nelayan pandega dan nelayan tradisional berturut-turut termuat dalam Tap. MPR No: II/MPR/1983,³¹ Tap .MPR No: II/MPR/1988,³² dan Tap. MPR No: II/1993,³³ di antaranya untuk meningkatkan produksi perikanan dan memajukan desa pantai, pendayagunaan sumber daya hayati di Zona Eksklusif Indonesia serta diversifikasi produksi ikan khususnya di desa pantai. Instrumen hukum tertuang dalam Tap MPR terbukti juga tidak memberikan pengaruh terhadap kedudukan dan nasib nelayan pandega.

1. Tap MPR tentang Nelayan dan *UNCLOS*

Kegiatan penangkapan ikan di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif diatur melalui pola pengusahaan yang menjamin penerimaan sebesar-besarnya bagi negara. Perhatian khusus perlu diberikan pada koperasi bersamaan dengan usaha perlindungan dan pengembangan perikanan rakyat serta peningkatan pendapatan dan taraf hidup nelayan dan memajukan kehidupan masyarakat desa pantai.

³¹ Dalam Tap MPR Nomor II/MPR/1983 disebutkan: Peningkatan produksi perikanan dilaksanakan dengan sekaligus memperbaiki kehidupan nelayan dan memajukan desa-desa pantai.

³² Dalam Tap MPR Nomor II/MPR/1988 disebutkan: Peningkatan produksi perikanan untuk kebutuhan pangan dan ekspor terus dilanjutkan melalui pendayagunaan Zona Ekonomi Eksklusif. Perhatian khusus perlu diberikan kepada upaya perlindungan dan pengembangan perikanan rakyat dalam rangka meningkatkan pendapatan dan taraf hidup nelayan serta memajukan desa-desa pantai.

³³ Dalam Tap MPR Nomor II/MPR/1993 disebutkan: Pembangunan Perikanan dilanjutkan dan lebih diarahkan pada upaya peningkatan pendapatan dan taraf hidup nelayan dan memajukan kualitas kehidupan desa pantai melalui peningkatan dan diversifikasi produksi ikan guna memenuhi kebutuhan pangan dan gizi serta meningkatkan nilai ekspor.

Amanat yang tertuang dalam GBHN itu, ternyata dalam kenyataan di lapangan perjalanan proses pembangunan kesejahteraan masyarakat nelayan (nelayan tradisional) dan nelayan pandega mengalami hambatan. *Pertama*, nelayan pandega selalu dalam posisi terpinggirkan (*marginal*). Mengingat struktur pengelolaan pembangunan pesisir dan laut (PELA) yang dibangun pada era Orde Baru lebih bersifat terpusat atau *top down* dan bersifat *coercive*. Dalam penentuan pelaksanaan pembangunan pesisir dan laut yang sangat terkait dengan kepentingan para nelayan tradisional dan nelayan pandega, lebih ditentukan oleh pemerintah pusat dan belum melibatkan nelayan khususnya nelayan tradisional dan nelayan pandega.

Kedua, dalam pembangunan yang selalu berorientasi pencapaian tingkat pertumbuhan yang tinggi, nelayan tradisional dan nelayan pandega selalu dijadikan objek bukan subjek dari sebuah pembangunan. Misalnya, salah satu bentuk konkret adalah kebijakan motorisasi di bidang teknologi penangkapan ikan sebagai bagian dari revolusi biru (*blue revolution*) pada era tahun 1970-an tidak berhasil karena salah satu sebabnya adalah pemakaian alat tangkap jaring *trawl* (pukat harimau). Ketika itu pemerintah beranggapan dengan adanya motorisasi alat tangkap kepada nelayan tradisional, diharapkan kehidupan ekonominya meningkat.

Lebih jauh dari itu yang terjadi kemudian, kapal dengan jaring *trawl* (pukat harimau) yang disalurkan melalui kredit oleh pemerintah ternyata lebih dikuasai oleh para tengkulak atau nelayan pemilik modal. Yang lebih memprihatinkan alat tangkap

trawl ternyata mendorong terjadinya kerusakan ekosistem dasar laut, terjadi penangkapan ikan yang berlebihan (*over fishing*) dan pengurasan sumber daya perikanan secara berlebihan di perairan pantai (*inshore*) dan di perairan lepas pantai (*offshore*).³⁴ Untuk mendapat hasil tangkapan, di antara nelayan dalam berbagai skala usaha mengundang bentrokan massal di kalangan nelayan, khususnya antara nelayan-nelayan tradisional dengan nelayan modern.³⁵ Hal yang demikian juga tidak dapat dihindari terjadinya bentrok nelayan antardaerah, yang melibatkan nelayan dari Jawa Tengah dengan nelayan Banjarmasin Kalimantan Selatan.³⁶

Modernisasi perikanan yang hanya melihat sisi peningkatan teknologi mekanisasi penangkapan malah menyebabkan terjadinya ketimpangan kelas yang makin lebar antara nelayan juragan/pemilik kapal dan nelayan tradisional/kecil dan nelayan pandega. Modernisasi perikanan dalam perkembangannya hanya dapat diakses oleh sekelompok nelayan kaya yang memiliki modal dan pengetahuan,

³⁴ Kusnadi, *Konflik Sosial Nelayan, Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Perikanan*, LkiS, Yogyakarta, 2002, hal. 11.

³⁵ *Ibid.*, Dia memberikan contoh salah satu kasus bentrokan massal antara nelayan tradisional dengan nelayan modern yang menggunakan peralatan tangkap kapal pukat harimau (*trawl*) dan kapal pukat langgei berlangsung intensif di perairan Langkat, Deliserdang, dan Belawan, Sumatera Utara. Sejumlah kapal pukat harimau dan kapal pukat langgei dibakar oleh nelayan-nelayan tradisional karena mereka merasa dirugikan, lihat, Kompas, 26 Juli 1997, hal. 9 dan Kompas, 19 Oktober 1997, hal. 8. Walaupun operasi kapal pukat harimau telah dilarang secara resmi berdasarkan Keppres Nomor 39/1980, tetapi masih beroperasinya jenis peralatan tangkap ini mencerminkan lemahnya pengawasan hukum pihak yang berwenang di lapangan.

³⁶ Suara Merdeka, 29 Maret 2006, hal. 23. Dikatakan lebih lanjut, kapal mini purse seine yang digunakan oleh nelayan Jawa Tengah itu menggunakan lampu yang sangat terang mengakibatkan ikan-ikan yang sudah berada di sekitar rumpon yang ditanam oleh nelayan lokal, lari menjauh. Akibatnya timbul kecemburuan di kalangan nelayan lokal tersebut.

sementara nelayan tradisional/kecil dan nelayan pandega tidak mampu mengikuti perkembangan modernisasi terperangkap dalam lingkaran kemiskinan.³⁷

Dampak negatif dari kebijakan pembangunan perikanan sangat dirasakan oleh nelayan tradisional/nelayan kecil, dan nelayan buruh/pandega, serta merupakan faktor dominan yang memperparah situasi kemiskinan di kalangan nelayan. Dengan demikian, awal tujuan revolusi biru (*blue revolution*), yakni meningkatkan kesejahteraan nelayan, yang dicapai justru proses pemiskinan masyarakat nelayan.³⁸ Modernisasi penangkapan ikan tersebut memang mampu menaikkan produksi nelayan secara kuantitatif, ternyata tidak mampu meningkatkan kesejahteraan sebagian besar nelayan.³⁹

Ketiga, pelaksanaan pembangunan yang dilakukan selama Orde Baru dengan memakai pendekatan ekonomi, maka dampaknya bagi pelaksanaan pembangunan kelautan dalam rangka meningkatkan devisa negara dan kurang memperhitungkan kondisi kehidupan nelayan tradisional.

Berbagai contoh misalnya, pembangunan tambak udang yang harus mengorbankan hutan bakau atau *mangrove*, yang pada akhirnya malah menimbulkan abrasi pantai. Di Sumatera Utara telah banyak hutan bakau yang habis ditebang seperti yang terjadi di Karan Gading, Langkat Timur Laut, diperkirakan 19 ha hutan

³⁷ Ahmad Erani Yustika, *Negara vs Kaum Miskin*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 71.

³⁸ Kusnadi, *Konflik Sosial... Op.cit.*, hal. 11-12.

³⁹ Badaruddin, *Modal Sosial (Social Capital) Dan Pemberdayaan Komunitas Nelayan*, dalam M Arif Nasution dkk, *Isu-Isu Kelautan Dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal. 23-24.

bakau punah akibat pembukaan tambak udang dan pabrik arang. Kondisi ini juga terjadi di sekitar pesisir pantai Deli Serdang dan Asahan punah akibat pembangunan tambak udang.⁴⁰

Rusaknya hutan bakau (*mangrove*) juga terjadi di Taman Nasional Laut Kepulauan Karimunjawa, Jepara, Jawa Tengah. Menurut Balai Taman Nasional Kepulauan Karimunjawa, jumlah areal *mangrove* terus berkurang. Pada tahun 1991 areal *mangrove* di Pulau Karimunjawa dan Pulau Kemojan tercatat 605,97 ha, dan pada tahun 1999 tinggal 409,91 ha karena dibuka untuk lahan pertambakan udang.⁴¹

Selain itu, kedudukan *UNCLOS* 1982 mempengaruhi sistem pengaturan nelayan Indonesia. Dengan masuknya Indonesia sebagai negara anggota Konvensi Hukum Laut Internasional melalui *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)* III 1982 Indonesia tidak bisa lagi mengabaikan pengaruh dunia internasional yang berkaitan dengan perdagangan dan pemanfaatan sumber daya kelautan. Pengabaian terhadap faktor ini menyebabkan Indonesia tampil sebagai penonton di tengah-tengah riuh rendahnya pelaku bisnis internasional memanfaatkan seluruh potensi kelautan yang ada.

Hanya yang perlu disikapi adalah upaya apa yang dapat dilakukan oleh Pemerintah agar para nelayan kita tidak kalah bersaing dalam perebutan potensi

⁴⁰ Dede Suhendra, *Op.cit.*, hal. 52.

⁴¹ Supriharyono, *Sistem Pengelolaan Sumberdaya Pantai dan Laut Secara Berkelanjutan*, disampaikan dalam Lokakarya Pemantapan Program Pantai dan Laut Lestari, Semarang, 2002. Dikatakan lebih lanjut: bahwa terumbu karang di pantai Bandengan Jepara juga mengalami kerusakan akibat diambil sebagai bahan bangunan maupun untuk akuarium.

perikanan laut tersebut dan jaminan keamanan terhadap berbagai kemungkinan masuknya kapal-kapal asing menangkap ikan di wilayah perairan Indonesia dengan cara illegal. Misalnya, pada awal tahun 2000 telah tertangkap kapal illegal dari Thailand yang mencuri ikan di perairan Sabang sebanyak 40 buah.⁴² Selain itu, yang perlu diwaspadai adalah beroperasinya kapal asing di perairan Indonesia dengan menggunakan peralatan jaring *trawl* (pukat harimau) dan sejenisnya, yang telah dilarang bagi kapal Indonesia dengan terbitnya Keppres No. 39 tahun 1980, tetapi bagi negara asing misalnya Malaysia, Thailand, Singapore, Philipina, dan Taiwan tidak melarang operasinya jaring *trawl* tersebut.⁴³

2. Kedudukan UU No. 5 Tahun 1983 dan UU No. 9 Tahun 1985

Untuk melindungi para nelayan Indonesia dan diperbolehkannya nelayan asing melakukan penangkapan ikan di wilayah Perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia, Pemerintah menerbitkan UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.⁴⁴ Pengelolaan sumber daya hayati ZEE Indonesia tidak terbatas hanya dikelola oleh nelayan Indonesia saja, tetapi nelayan asing pun dapat ikut memanfaatkannya sesuai dengan peraturan internasional. Ternyata yang terjadi hingga kini masih saja para nelayan asing bebas berkeliaran di wilayah perairan

⁴² *Harian Kompas*, 25 Pebruari 200-, hal. 16.

⁴³ Bahaudin Daus, *Pembangunan Desa Pantai: Perspektif Ekonomi Kerakyatan dan Hukum*, dalam *Agenda Penanggulangan Kemiskinan Struktural*, Medan, 1999.

⁴⁴ LN Tahun 1983 No. 44, TLN. No. 3260.

Indonesia dengan peralatan modern mengeruk habis sumber daya hayati ikan dengan cara illegal. Luasnya kawasan ZEE Indonesia jelas memerlukan pengawasan yang handal serta keterpaduan TNI Angkatan Laut, TNI Angkatan Udara serta Polisi Perairan dalam pengamanan wilayah perairan Indonesia.

Dalam suatu kesempatan, Dirjen Perikanan Tangkap mengatakan bahwa potensi perikanan yang dicuri kapal asing cukup besar nilainya. Tahun-tahun lalu tercatat 7.000 kapal asing beroperasi di perairan Indonesia. Setelah diadakan penertiban dan operasi pengawasan oleh aparat penegak hukum dari Departemen Kelautan dan Perikanan, jumlahnya kini menurun hingga tinggal 1.000 kapal. Jadi, 6.000 kapal tidak beroperasi lagi.⁴⁵

Perkembangan selanjutnya dalam upaya untuk peningkatan kesejahteraan nelayan dan perlindungan hukum bagi usaha perikanan serta pengelolaan sumber daya laut di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, Pemerintah mengeluarkan: UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan,⁴⁶ yang kemudian dikeluarkan PP No.15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan.⁴⁷ Dengan demikian, kaitan sumber hukum Tap MPR dan UNCLOS 1982, ternyata memiliki hubungan fungsional dengan lahirnya peraturan hukum yang berkaitan dengan kesejahteraan nelayan.

⁴⁵ Suara Merdeka, 8 Pebruari 2006, hal. 5. Dikatakan lebih lanjut, kalau dihitung kerugiannya, dari 7.000 kapal itu kita kehilangan 1 juta ton ikan. Nilainya diperkirakan mencapai 1 milyar dollar AS. Itu jumlah yang tidak kecil.

⁴⁶ LN Tahun 1985 No. 46, TLN No. 3299.

⁴⁷ LN Tahun 1990 No. 19, TLN No. 3408.

Lebih jauh lagi sebelum dikeluarkannya UU No. 9 Tahun 1985, usaha perikanan di Indonesia masih berdasarkan peraturan perundang-undangan warisan penjajahan Belanda yang diatur dalam Staatsblad Tahun 1916 Nomor 157, Staatsblad Tahun 1920 Nomor 396, Staatsblad Tahun 1927 Nomor 144, Staatsblad Tahun 1927 Nomor 145, dan Staatsblad Tahun 1939 Nomor 442,⁴⁸ inti dari aturan warisan Belanda tersebut antara lain mengatur pengelolaan sumber daya hayati laut.

Fakta sejarah tersebut menunjukkan bahwa Indonesia kurang perhatian dalam pengelolaan sumber daya laut yang memiliki potensi yang sangat besar sebagai sumber perolehan devisa negara dan sebagai sumber utama kehidupan bagi para nelayan dan bagi keamanan wilayah. Karena itu, tidak dapat dipungkiri lahirnya UU No. 9 Tahun 1985 (Perikanan) ini tidak dapat dipisahkan dengan diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1983 (ZEE) karena pengelolaan sumber daya hayati Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia tidak terbatas hanya dikelola oleh nelayan Indonesia saja, tetapi nelayan asing pun dapat ikut memanfaatkannya sesuai dengan peraturan internasional.

Dengan lahirnya UU No. 9 Tahun 1985 tersebut, terkait dengan pengelolaan sumber daya laut di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI), masyarakat memperoleh legalitas atas pengelolaan laut oleh nelayan. Kemudian lahirlah beberapa Keputusan Menteri,⁴⁹ yang memperbolehkan usaha perikanan bagi kapal Asing

⁴⁸ Djoko Tribawono, *Hukum Perikanan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 52-53.

⁴⁹ Keputusan Menteri tersebut adalah:

menangkap ikan di ZEEI. Keputusan Menteri ini sekaligus menimbulkan akibat negatif bagi nelayan tradisional yang tidak mampu bersaing dengan nelayan dengan fasilitas modern.

Yang menjadi dasar pertimbangan diterbitkannya UU No. 9 Tahun 1985 adalah (a) potensi sumberdaya hayati agar dimanfaatkan sebagai modal dasar pembangunan dalam peningkatan kesejahteraan rakyat; (b) pengelolaan sumber daya ikan secara berkeadilan dan pemerataan, serta kesempatan kerja dan peningkatan taraf hidup bagi nelayan.⁵⁰

(a) Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 437a/Kpts/IK.250/6/1985 tentang Jumlah Tangkap Ikan Yang Diperbolehkan Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia; (b) Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 475/Kpts/IK.120/7/1985 tentang Perizinan Bagi Orang Atau Badan Hukum Asing Untuk Menangkap Ikan Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia; (c) Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 476/Kpts/IK.120/7/1985 tentang Penetapan Tempat Melapor Bagi Kapal Perikanan Yang Mendapat Izin Menangkap Ikan Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia; (d) Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 277/Kpts/IK.120/5/1987 tentang Perizinan Usaha Di Bidang Penangkapan Ikan Di Perairan Indonesia dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

(e) Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 477/Kpts/IK.120/7/1988 tentang Perubahan Besarnya Pungutan Penangkapan Ikan Bagi Orang Atau Badan Hukum Asing Yang Melakukan Penangkapan Ikan Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia; (f) Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 816/Kpts/IK.120/11/1990 tentang Penggunaan Kapal Perikanan Berbendera Asing Dengan Cara Sewa Untuk Menangkap Ikan Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia; (g) Keputusan Menteri Pertanian Nomor 14/Kpts/IK.410/96 tentang Perubahan Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 114/Kpts/IK.410/2/96 tentang Penetapan Pelabuhan Sebagai Pangkalan Bagi Kapal Perikanan Berbendera Asing yang disewa Perusahaan Indonesia untuk Menangkap Ikan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

⁵⁰ Dalam konsiderannya disebutkan:

- a. bahwa perairan yang merupakan bagian terbesar wilayah negara Republik Indonesia dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia mengandung sumber daya ikan yang sangat potensial dan penting arti, peranan, dan manfaatnya sebagai modal dasar pembangunan untuk mengupayakan peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, pemanfaatan secara berkeadilan, kesempatan kerja, dan
- b. bahwa dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional dan Wawasan Nusantara, pengelolaan sumber daya ikan perlu dilakukan sebaik-baiknya berdasarkan keadilan dan pemerataan dalam pemanfaatannya dengan mengutamakan perluasan kesempatan kerja dan peningkatan taraf hidup bagi nelayan dan petani ikan kecil serta terbinanya kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya yang pada gilirannya akan meningkatkan ketahanan nasional;

Terhadap perlindungan usaha perikanan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, termuat dalam ketentuan Pasal 30⁵¹ bahwa secara tegas mengatur ancaman pidana maupun penegakan hukumnya terhadap pelanggaran di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan para nelayan, sebagaimana yang termuat dalam konsideran UU No. 9 Tahun 1985 pada huruf (b) kemudian dimuat dalam Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (2)⁵² yang mengatur mengenai bentuk kemudahan bagi para nelayan berupa tidak dikenakan kewajiban memiliki izin usaha perikanan maupun pungutan perikanan, bagi para nelayan yang melakukan penangkapan ikan hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

bahwa peraturan perundang-undangan di bidang perikanan yang berlaku sampai sekarang kurang luas cangkauannya dan kurang mampu menampung perkembangan keadaan serta kebutuhan pembangunan pada umumnya dan pembangunan hukum nasional pada khususnya, sehingga dipandang perlu untuk menetapkan ketentuan-ketentuan baru dalam bentuk undang-undang.

⁵¹ Pasal 30: Barang siapa melanggar ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dipidana sesuai dengan ketentuan pidana dalam UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

⁵² Selengkapnya Pasal 10 berbunyi:

(1) Setiap orang atau badan hukum yang melakukan usaha perikanan diwajibkan memiliki izin usaha perikanan.

(2) Nelayan dan petani ikan kecil atau perorangan lainnya yang sifat usahanya merupakan mata pencaharian untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari tidak dikenakan kewajiban memiliki izin usaha perikanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selengkapnya Pasal 11 berbunyi:

(1) Setiap orang atau badan hukum yang melakukan usaha perikanan di bidang penangkapan atau pembudidayaan ikan laut atau di perairan lainnya di wilayah perikanan Republik Indonesia dikenakan pungutan perikanan.

(2) Nelayan dan petani ikan kecil yang melakukan penangkapan atau pembudidayaan ikan yang hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari tidak dikenakan pungutan perikanan.

(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sebagaimana yang telah disinggung, pembahasan UU No. 9 Tahun 1985 yang memiliki sifat sentralistik berakibat nelayan tradisional kurang terlindungi sebab Pasal 21 dan Pasal 22 mengatur segala urusan perikanan berada pada Pemerintah Pusat. Memberikan kewenangan terbatas Pemerintah Daerah hanya sebagai pelaksana pembantu atas kebijakan pemerintah pusat. Bukti jelas bahwa kebijakan pengelolaan sumber daya laut umumnya dikemas dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden atau Peraturan Menteri menunjukkan peran pemerintah pusat begitu dominan. Sejumlah peraturan daerah yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan sumberdaya laut, substansi yang diaturnya hanya merupakan implementasi dari produk hukum di atasnya. Sentralisme kebijakan tersebut juga dibuktikan melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah yang tidak memasukkan laut sebagai wilayah daerah otonom. Bukti lain, mengapa kondisi masyarakat nelayan tidak terlindungi juga disebabkan oleh fakta tidak adanya institusi pemerintah pusat yang mengawasi tentang perikanan. Pada era Orde Baru, Departemen Pertanian juga sekaligus membawahi institusi kelautan. Baru sejak tahun 1999 terdapat Departemen Eksploitasi Kelautan dan Perikanan, yang kemudian menjadi Departemen Kelautan dan Perikanan pada tahun 2001, yang menekankan aspek pembangunan perikanan pada ikan sebagai komoditi, peningkatan devisa, dan bukan kesejahteraan nelayan.

3. Kebijakan Operasional tentang Perikanan.

Sebagaimana diketahui, UU tentang Perikanan begitu luas ruang lingkupnya. Pelaksanaannya menuntut ada kebijakan lebih teknis yang berbentuk Peraturan Pemerintah sebagai penjabaran UU. Salah satu aspek penting yaitu dikeluarkannya PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan,⁵³ adanya kewajiban membayar pungutan sebesar 2,5%⁵⁴ dari harga seluruh hasil ikan yang ditangkap. Namun dalam ketentuan Pasal 1⁵⁵ PP No. 46 Tahun 1993 tentang Perubahan Atas PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan, hasil Pungutan Perikanan bagi Perusahaan Perikanan yang izin usahanya diberikan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuknya, sebab penghasilan dialokasikan: 70% untuk Pemerintah Pusat dan 30% untuk Pemerintah Daerah (Propinsi). Apabila yang mengeluarkan izin adalah Gubernur, pungutan tersebut merupakan pendapatan Pemerintah Daerah Tingkat I. Misalnya, Perda

⁵³ LN Tahun 1990 No. 19, TLN No. 3408.

⁵⁴ Pasal 20 ayat (1): Pungutan Perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ditetapkan sebagai berikut: a. Untuk kegiatan penangkapan ikan sebesar 2,5% (dua setengah persen) dari harga jual seluruh hasil ikan yang ditangkap.

⁵⁵ Pasal 1 menyebutkan:

Mengubah ketentuan Pasal 22 PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 22

(1) Pungutan Perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 yang dikenakan kepada Perusahaan Perikanan yang ijin usahanya diberikan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I atau pejabat yang ditunjuknya, merupakan pendapatan Pemerintah Daerah Tingkat I.

(2) Pungutan Perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 yang dikenakan kepada Perusahaan Perikanan yang ijin usahanya diberikan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuknya, merupakan pendapatan Pemerintah Pusat dan dialokasikan:

- a. sebesar 70% (tujuh puluh perseratus) untuk Pemerintah Pusat digunakan khusus untuk membiayai pembangunan perikanan nasional;
- b. sebesar 30% (tiga puluh perseratus) merupakan pendapatan langsung Pemerintah Daerah yang bersangkutan dan digunakan untuk membiayai pembangunan perikanan daerah.

Pemerintah Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002, penjualan ikan melalui TPI dikenakan retribusi 5% (3% dibebankan nelayan, 2% dibebankan bakul ikan). Dengan ketentuan ini, hasil yang diperoleh para nelayan pandega merupakan besarnya imbalan bagi hasil dengan nelayan juragan yang diperoleh dari hasil bersih (harga kotor dikurangi seluruh biaya perbekalan melaut, biaya perbaikan mesin, pungutan, dan retribusi). Dengan demikian, nelayan pandega ikut menanggung beban seluruh biaya yang dikeluarkan dalam proses penangkapan ikan dalam rangka bagi hasil perikanan mulai dari biaya perbekalan melaut, pungutan maupun retribusi.

Keberadaan PP No. 15 Tahun 1990 sesungguhnya dimaksudkan sebagai upaya melindungi para nelayan pandega. Akan tetapi, dalam praktiknya tidak demikian. Distribusi pungutan tersebut sebesar 70% untuk Pemerintah Pusat dan 30% untuk Pemerintah Daerah. Itu berarti kedudukan PP No. 15 Tahun 1990 memperkuat pengaturan usaha perikanan yang sentralistik. Dengan jelas terlihat dalam Pasal 21 dan Pasal 22 UU No. 9 Tahun 1985,⁵⁶ bahwa urusan perikanan merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Dengan keluarnya PP No. 15 Tahun 1990 ini, keberadaan para nelayan pandega ternyata belum mendapatkan perlindungan bagi

⁵⁶ Pasal 21 menyebutkan:

Penyerahan sebagian urusan perikanan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dan penarikannya kembali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 22:

Pemerintah Pusat dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pembantuan di bidang perikanan.

peningkatan kesejahteraannya. Kelemahan PP tersebut dapat dikaitkan dengan prosedur perizinan. Sebagai contoh, proses perizinan cenderung mengejar pemasukan keuangan dari IUP (Izin Usaha Perikanan) dan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) baik yang dilakukan oleh Perusahaan Perikanan Indonesia maupun Asing dan Pungutan Perikanan (retribusi). Untuk pemberian IUP dan SIPI ini kewenangan sudah diberikan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I atau pejabat yang ditunjuk. Bagi perusahaan perikanan yang melakukan penangkapan ikan yang berdomisili di wilayah administrasinya, yang menggunakan Kapal Perikanan tidak bermotor, Kapal Perikanan bermotor luar, dan Kapal Perikanan bermotor dalam yang berukuran tidak lebih dari 30 GT dan atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 Daya Kuda (DK) serta tidak menggunakan modal dan tenaga asing.

4. Usaha Bagi Hasil Perikanan Laut (UU No. 16 Tahun 1964)

Usaha Bagi Hasil Perikanan Laut, yang diatur oleh UU No. 16 Tahun 1964 bukanlah satu-satunya UU yang mengupayakan kesejahteraan bagi masyarakat. Sebelumnya telah ada UU No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Pertanian. Keduanya merupakan instrumen hukum produk legislatif yang tidak didukung oleh PP. Akan tetapi, kedua UU ini dalam penerapannya mengalami nasib yang sama yaitu tidak efektif.

Kebijakan pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum dan meningkatkan kesejahteraan nelayan dalam usaha bagi hasil perikanan laut bagi

masyarakat nelayan pandega yang menangkap ikan dengan sarana milik nelayan juragan adalah dengan keluarnya UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan. Sebagaimana yang tertuang dalam Konsiderannya disebutkan:⁵⁷ untuk meningkatkan taraf hidup nelayan penggarap (pandega), dan menghilangkan unsur-unsur pemerasan serta masing-masing mendapat bagian secara adil.

Tujuan yang hendak dicapai sebagaimana yang dimuat dalam Penjelasan Umum tersebut, agar pelaksanaan bagi hasil dilaksanakan secara adil antara nelayan juragan dengan nelayan pandega diatur dalam Pasal 12,⁵⁸ dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan sebagaimana yang dimuat dalam pasal 15.⁵⁹

⁵⁷ Dalam Konsiderannya disebutkan:

- a. Bahwa sebagai salah satu usaha untuk menuju kearah perwujudan masyarakat sosialis Indonesia pada umumnya khususnya untuk meningkatkan taraf hidup para nelayan penggarap dan penggarap tambak serta memperbesar produksi ikan, maka pengusahaan perikanan secara bagi hasil, baik perikanan laut maupun perikanan darat, harus diatur hingga dihilangkan unsur-unsurnya yang bersifat pemerasan dan semua pihak yang turut serta masing-masing mendapat bagian yang adil dari usaha itu;
- b. Bahwa selain perbaikan daripada syarat-syarat perjanjian bagi hasil sebagai yang dimaksudkan di atas perlu pula lebih dipergiat usaha pembentukan koperasi koperasi perikanan, yang anggota-anggotanya terdiri dari semua orang yang turut serta dalam upaya usaha perikanan itu..... Dengan demikian maka mereka itu dapatlah dilepaskan dan dihindarkan dari praktik-praktik para pelepas uang, tengkulak dan lain-lainnya, yang dewasa ini sangat merajalela di kalangan usaha perikanan, terutama perikanan laut.

⁵⁸ Pasal 12 ayat (1) disebutkan: usaha perikanan baik perikanan laut maupun perikanan darat, haruslah diselenggarakan berdasarkan kepentingan bersama dari semua pihak yang turut serta, yaitu baik nelayan pemilik dan pemilik tambak yang menyediakan kapal/perahu, alat-alat penangkapan ikan dan tambak maupun para nelayan penggarap dan penggarap tambak yang menyumbangkan tanahnya, hingga mereka masing-masing menerima bagian yang adil dari hasil usahanya”.

⁵⁹ Pasal 15 menyebutkan:

- (1) Di daerah-daerah yang di mana terdapat usaha-usaha perikanan, baik perikanan laut maupun perikanan darat, harus diusahakan berdirinya koperasi-koperasi perikanan yang anggota-anggotanya terdiri dari para nelayan penggarap, penggarap tambak, buruh perikanan, pemilik tambak dan nelayan pemilik;
- (2). Koperasi-koperasi perikanan tersebut pada ayat (1) pasal ini bertujuan untuk memperbaiki taraf hidup para anggotanya dengan menyelenggarakan usaha-usaha yang meliputi baik bidang produksi maupun yang langsung berhubungan dengan kesejahteraan para anggota serta keluarganya.

Dari penjelasan UU No. 16 Tahun 1964 tersebut, kiranya dapat diketahui bahwa yang diinginkan dari bagi hasil perikanan adalah untuk meningkatkan taraf hidup para nelayan dengan cara agar pelaksanaan bagi hasil perikanan diselenggarakan berdasarkan kepentingan bersama dari semua pihak, baik sebagai nelayan juragan (pemilik kapal/modal) maupun nelayan penggarap (pandega).

Agar pelaksanaan usaha bagi hasil perikanan berjalan dengan adil dan dapat meningkatkan taraf hidup para nelayan, diatur mengenai (a) besarnya imbalan bagi hasil antara nelayan juragan dengan nelayan pandega, dan (b) tanggungan perbekalan biaya melaut, sebagaimana dimuat dalam Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5.

a. Besaran Imbalan Bagi Hasil

Besaran imbalan bagi hasil antara nelayan juragan dan nelayan pandega sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3⁶⁰ ditentukan oleh beberapa faktor. Pertama, 75% bagian untuk nelayan penggarap/pandega dan 25% bagian untuk nelayan

⁶⁰ Pasal 3 selengkapnya adalah:

(1). Jika suatu usaha perikanan diselenggarakan atas dasar perjanjian bagi hasil, maka dari hasil usaha itu kepada pihak nelayan penggarap (pandega) dan penggarap tambak paling sedikit harus diberikan bagian sebagai berikut: - perikanan laut:

a. jika dipergunakan perahu layar, minimum 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari hasil bersih;
b. jika dipergunakan kapal motor, minimum 40% (empat puluh perseratus) dari hasil bersih.

(2). Pembagian hasil di antara para nelayan penggarap dari bagian yang mereka terima menurut ketentuan dalam ayat (1) pasal ini diatur oleh mereka sendiri dengan diawasi oleh Pemerintah daerah Tingkat II yang bersangkutan untuk menghindarkan terjadinya pemerasan, dengan ketentuan, bahwa perbandingan antara bagian yang terbanyak dan yang paling sedikit tidak boleh lebih dari 3 (tiga) lawan 1 (satu).

pemilik/juragan yang diambil dari hasil bersih apabila dipergunakan perahu layar. Kedua, berbanding 40% bagian untuk nelayan penggarap/pandega dan 60% bagian untuk nelayan pemilik/juragan dari hasil bersih apabila dipergunakan kapal motor. Dari perimbangan yang diperoleh nelayan pandega kemudian didistribusikan kepada seluruh awak buah kapal (ABK) yang besar kecilnya disesuaikan dengan keahlian masing-masing.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 10,⁶¹ usaha bagi hasil perikanan dapat dilaksanakan dengan sistem upah dengan ketentuan mendapat persetujuan dari Menteri Perburuhan bagi usaha perikanan yang berbentuk perusahaan. Apabila dilaksanakan sendiri oleh pemilik dan nelayan buruh/pandega, ketentuan besaran upah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I.

b. Biaya Perbekalan Melaut

Biaya perbekalan melaut merupakan tanggungan bersama antara nelayan juragan dan nelayan pandega. Akan tetapi, juga ada yang hanya menjadi tanggungan

⁶¹ Pasal 10 menyebutkan:

- (1) Jika suatu usaha perikanan laut diselenggarakan oleh perusahaan yang berbentuk badan hukum, dengan memberi upah tertentu kepada para buruh nelayan, maka penetapan besarnya upah tersebut dilakukan dengan persetujuan Menteri Perburuhan, setelah mendengar Menteri Perikanan dan organisasi-organisasi tani, nelayan dan buruh yang menjadi anggota Front Nasional.
- (2) Jika suatu usaha perikanan yang tidak termasuk golongan yang dimaksudkan dalam ayat (1) pasal ini diselenggarakan sendiri oleh nelayan pemilik perahu/kapal atau tambak dengan memberi upah tertentu kepada pihak buruh nelayan atau buruh tambak, maka oleh Pemerintah Daerah Tingkat I diadakan peraturan tentang penetapan upah tersebut.

nelayan juragan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4.⁶² Biaya perbekalan melaut yang menjadi tanggungan bersama meliputi biaya lelang, kebutuhan konsumsi, biaya sedekah laut, iuran-iuran yang disahkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II seperti untuk koperasi, kesejahteraan, dana kematian, dan sebagainya. Sementara itu, yang hanya menjadi tanggungan nelayan juragan meliputi ongkos pemeliharaan dan perbaikan kapal dan peralatannya, penyusutan, biaya eksploitasi: pembelian solar, minyak, es, dan lain sebagainya.

Terhadap ketentuan besarnya imbalan bagi hasil dan tanggungan biaya perbekalan melaut tersebut dalam Pasal 3 dan Pasal 4 di atas, ternyata masih dimungkinkan adanya terobosan oleh nelayan juragan untuk membuat aturan main tersendiri yang sesungguhnya bertentangan dengan pasal tersebut. Perwujudan penghargaan adat kebiasaan praktik bagi hasil yang berlaku pada suatu daerah tertentu dijadikan alasan pembenar oleh nelayan juragan untuk mengeksploitasi nelayan pandega. Dengan mendasarkan pada Pasal 5 ayat (2),⁶³ apabila pola

⁶² Beban-beban yang diatur dalam Pasal 4 adalah:

Angka bagian fihak nelayan penggarap dan penggarap tambak sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 ditetapkan dengan ketentuan, bahwa beban-beban yang bersangkutan dengan usaha perikanan itu harus dibagi sebagai berikut:

Perikanan Laut:

a. Beban-beban yang menjadi tanggungan bersama dari nelayan pemilik dan fihak nelayan penggarap: ongkos lelang, uang rokok/jajan/dan biaya perbekalan untuk para nelayan penggarap selama di laut, biaya untuk sedekah laut (selamatan bersama) serta iuran-iuran yang disahkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II yang bersangkutan, seperti untuk Koperasi, dan pembangunan perahu/kapal dan kesejahteraan, dana kematian dan lain-lainnya;

b. Beban-beban yang menjadi tanggungan nelayan pemilik: ongkos pemeliharaan dan perbaikan perahu/kapal serta alat-alat lain yang dipergunakan, penyusutan dan biaya eksploitasi usaha penangkapan seperti untuk pembelian solar, minyak dan lain sebagainya.

⁶³ Pasal 5 selengkapnya berbunyi:

imbangan bagi hasil dan tanggungan terhadap beban-beban kebutuhan melaut yang berlaku berdasar adat kebiasaan, kedudukan nelayan pandega tidak memperoleh perlindungan hukum termasuk hukum kebiasaan yang dipergunakan oleh nelayan juragan. Karena itulah Pemerintah Daerah Tingkat I diberi kewenangan untuk menetapkan besarnya imbalan bagi hasil dan tanggungan biaya perbekalan melaut, tetapi tidak boleh mengurangi dari yang ditentukan dalam Pasal 3 dan Pasal 4. Hal ini dimaksudkan agar nelayan pandega mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang tidak adil dari nelayan juragan dalam menentukan besarnya imbalan bagi hasil maupun tanggungan biaya perbekalan melaut.

Dengan kemajuan bidang peralatan penangkapan ikan yang serba modern seperti sekarang ini disertai dengan beban biaya operasional dan perbekalan selama melaut, ketentuan mengenai besarnya imbalan bagi hasil dan tanggungan biaya

-
- (1) Jika menurut kebiasaan setempat pembagian bahan-bahan yang bersangkutan dengan usaha perikanan itu telah menurut ketentuan dalam Pasal 4, sedang bagian yang diterima oleh pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak lebih besar daripada yang ditetapkan dalam Pasal 3, maka aturan yang lebih menguntungkan pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak itulah yang harus dipakai.
 - (2) Dalam Pasal 5 ayat (2) disebutkan: Dengan tidak mengurangi apa yang ditentukan dalam ayat (1) Pasal ini, maka jika di sesuatu daerah dalam membagi bahan-bahan itu berlaku kebiasaan yang lain dari pada yang dimaksudkan dalam Pasal 4, yang menurut Pemerintah Daerah Tingkat I yang bersangkutan sukar untuk disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal tersebut, maka Pemerintah Daerah Tingkat I itu dapat menetapkan angka bagian lain untuk pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak dari pada yang ditetapkan dalam Pasal 3, asalkan dengan demikian bagian yang diberikan kepada nelayan penggarap atau penggarap tambak itu tidak kurang dari pada jika pembagian usaha perikanan yang bersangkutan diatur menurut ketentuan Pasal 3 dan 4 tersebut di atas. Penetapan Pemerintah Daerah Tingkat I itu memerlukan persetujuan dari Menteri Perikanan (sekarang Menteri Kelautan dan Perikanan).
-

perbekalan melaut yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 masih perlu dipertanyakan eksistensinya.

Semula dengan dikeluarkannya UU No. 16 Tahun 1964 tersebut diharapkan dapat menghindari adanya praktik-praktik bagi hasil perikanan yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Semua pihak yang turut serta dalam usaha perikanan, khususnya nelayan penggarap (pandega) mendapat bagian yang sesuai dengan jasa yang disumbangkannya. Adanya jaminan yang demikian itu, diharapkan ada perbaikan taraf hidup nelayan pandega yang bersangkutan, dan dapat menjadi perangsang yang lebih besar di dalam peningkatan produksi ikan. Namun demikian tidaklah berarti bahwa kepentingan pemilik kapal/perahu (nelayan juragan) akan diabaikan.

Kegagalan UU No. 16 Tahun 1964 dalam mengemban misinya dapat dibuktikan melalui fakta bahwa nelayan pandega dalam posisi tawar (*bargaining position*) yang lemah akan selalu bergantung pada kemauan yang kuat (nelayan juragan). Nelayan pandega, di satu sisi bekerja untuk memenuhi kebutuhan kehidupan keluarganya dengan mengandalkan tenaga yang ada pada dirinya, di sisi lain hasil/upah yang ia terima dari hasil usaha bagi hasil sangat ditentukan oleh pihak nelayan juragan.

Kondisi yang demikian tidak menutup kemungkinan para nelayan pandega akan selalu hidup dalam kekurangan. Menghindar dari pekerjaan yang telah ia tekuni sangatlah sulit, karena kurangnya keahlian yang ia miliki maupun kurangnya

kesempatan kerja yang ada yang dikaitkan dengan tingkat pendidikan yang ia miliki. Para nelayan pandega inilah yang dikhawatirkan pemerintah menjadi korban ketidakadilan, sebab pada situasi nelayan pandega sangat membutuhkan pekerjaan bagi hasil dengan nelayan juragan, tidak mustahil pula para nelayan pandega yang dalam posisi lemah tersebut terjerat menerima persyaratan berat dalam perjanjian bagi hasil, sekalipun kelak menerima risiko bagian yang tidak layak dibanding dengan tenaga yang dikeluarkan. Urgensi Undang-Undang ini pada dasarnya mengacu pada upaya perlindungan eksploitatif dan upaya perluasan kerja yang pada gilirannya dapat meningkatkan taraf hidup bagi nelayan pandega.

Sementara itu, untuk jaminan ketenangan bekerja sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7,⁶⁴ lamanya mengadakan perjanjian bagi hasil berlaku paling sedikit untuk 2 (dua) musim, yaitu untuk 1 (satu) tahun berturut-turut, dengan ketentuan bahwa jika setelah jangka waktu itu berakhir diadakan pembaruan perjanjian, nelayan penggarap (pandega) yang lama diutamakan. Logikanya adalah agar tidak terjadi tindakan semena-mena oleh para nelayan juragan terhadap nelayan pandega untuk tidak memberikan kesempatan bekerja maupun memutus hubungan kerja sewaktu-waktu.

⁶⁴ Pasal 7 menyebutkan:

(1) Perjanjian bagi hasil diadakan untuk waktu paling sedikit 2 (dua) musim, yaitu 1 (satu) tahun berturut-turut bagi perikanan laut, dengan ketentuan bahwa jika setelah jangka waktu itu berakhir diadakan pembaharuan perjanjian maka nelayan penggarap dan penggarap tambak yang lamalah yang diutamakan.

Walaupun demikian akan sulit dalam pelaksanaannya apabila berpindahnya hak atas perahu/kapal dan alat-alat penangkapan ikan tadi ternyata berada jauh dari tempat tinggal nelayan pandega. Akan tetapi, dengan cara demikian dimaksudkan untuk dapat memberikan jaminan kepada nelayan pandega bahwa mereka akan terjamin dalam kegiatan bagi hasil selama waktu yang cukup dan kemudian setelah menjadi nelayan pandega ia sewaktu-waktu tidak akan terdesak oleh orang lain.

D. Pembangunan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan pada Era Reformasi

Bilamana memperhatikan perubahan sebelumnya, betapa banyak peraturan hukum dan kebijakan pemerintah dibuat untuk mensejahterakan kehidupan nelayan. Namun, dalam realisasinya belum memberikan manfaat yang optimal. Salah satu faktor penyebab manfaatnya adalah fungsi dan peran institusi yang berwenang belum diatur dengan tegas dan masih bersifat sektoral. Hal ini berbeda dengan situasi reformasi meskipun ego sektoral masih dominan, manfaat kebijakan pemerintah pusat ke daerah cukup terlihat.

Dalam memasuki era Reformasi kebijakan pembangunan yang dituangkan dalam GBHN 1999-2004 memuat visi dan misi.⁶⁵ Sebagai pelaksanaannya, kemudian

⁶⁵ Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004, Bab III, dalam visi disebutkan: terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokrasi, berkeadilan, berdaya saing, maju, dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan

dikeluarkan UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004.⁶⁶ Untuk misi pembangunan bidang kesejahteraan sosial ekonomi bangsa Indonesia yang dituangkan dalam GBHN tersebut menyebutkan:

1. Terlaksananya pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan.
2. Terwujudnya kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar, yaitu pangan (makanan), sandang (pakaian), papan (perumahan), kesehatan, pendidikan, dan lapangan kerja.

Dalam Propenas 2000-2004 dirumuskan lima prioritas pembangunan nasional, yang meliputi: 1) Membangun Sistem Politik yang Demokratis serta Mempertahankan Persatuan dan Kesatuan; 2) Mewujudkan Supremasi Hukum dan Pemerintahan yang Baik; 3) Mempercepat Pemulihan Ekonomi dan Memperkuat Landasan Pembangunan Berkelanjutan dan Berkeadilan yang Berdasarkan Sistem

lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, serta memiliki etos kerja yang tinggi dan terdisiplin.

⁶⁶ LN Tahun 2000 No. 206

Ekonomi Kerakyatan; 4) Membangun Kesejahteraan Rakyat, Meningkatkan Kualitas Kehidupan Beragama, dan Ketahanan Budaya; 5) Meningkatkan Pembangunan Daerah.

Misi yang tertuang dalam GBHN 1999-2004 tersebut secara jelas memberikan arah pembangunan nasional dalam bidang ekonomi dan kesejahteraan sosial yang dilandasi amanat Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34, UUD 1945. Walaupun dalam hal ini terdapat penyebutan 'sistem ekonomi yang berdasar asas kerakyatan', berbeda dengan Pasal 33 ayat (1) yang menyebutkan: Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

Sementara itu, 'meningkatkan kehidupan yang layak, dan memenuhi kebutuhan dasar, pangan (makanan), sandang (pakaian), papan (perumahan), kesehatan, pendidikan, dan lapangan kerja', merupakan amanat Pasal 34 dan Pasal 27 ayat (2).

Mengenai tujuan yang hendak dicapai dalam program pembangunan bagi nelayan tertuang dalam Program Pengembangan Kelautan, menyebutkan: terciptanya peningkatan pendapatan masyarakat dan nelayan di wilayah pesisir dan pulau-pulau terpencil.

1. Program Penanggulangan Kemiskinan

Memasuki era Reformasi yang ditengarai dengan munculnya krisis ekonomi, kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tampak jelas dengan dikeluarkannya kebijakan-kebijakan program penanggulangan kemiskinan.

Memang benar, kedua program penanggulangan kemiskinan dan program jaring pengaman sosial (JPS) tidak bersumber pada UU. Akan tetapi, kebijakan peraturan pemerintah tersebut berdampak positif. Terdapat dua kebijakan, yaitu Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK).

a. Program Jaring Pengaman Sosial (JPS)

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia yang terjadi mulai bulan Juli 1997 cukup dahsyat. Selama krisis ekonomi pemerintah Indonesia dan negara-negara donor dalam hal ini IMF dan Bank Dunia dan sejumlah lembaga lain termasuk negara-negara sahabat menyadari sepenuhnya bahwa terdapat kebutuhan untuk membangun program *Social Safety Net* (Jaring Pengaman Sosial/JPS). Kemudian lahirlah Keppres No. 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial. Pelaksanaan JPS ini ditangani oleh Menko Ekuin sebagai ketua tim pengarah, dan sebagai anggotanya: Menko Kesra dan Pengentasan Kemiskinan, Meneg Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Menkeu, Mendagri, Mentan, Menperindag, Menaker, Menkes, Menkop, PKM, dan Mensos.

Program ini memang sesuai dengan konsep Bank Dunia yang populer di negara-negara yang menghadapi krisis transisi ekonomi seperti halnya di bekas negara Uni Soviet setelah bubarnya pada tahun 1991.⁶⁷

Program ini menetapkan bahwa masyarakat/swasta dapat memimpin dan mengkoordinasi program pemulihan masyarakat dan bertindak sebagai penyalur distribusi sumber-sumber daya. Bantuan jangka pendek diberikan kepada orang-orang yang tidak dapat melanjutkan aktivitas sosial ekonomi sehari-harinya. Program-program CRP (Program Pemulihan masyarakat dan SPSDP (Program Pengembangan Sektor Perlindungan Sosial), sebagai program darurat atau program 'ad hoc' bagi pengentasan kemiskinan selama krisis ekonomi. Mulai digulirkannya program JPS ini, boleh dikatakan sebagai pemutus benang merah program IDT yang sudah berjalan sejak tahun 1994. Dan kini program tersebut hilang tidak berkelanjutan lagi. Hal ini menunjukkan tidak adanya komitmen yang berkesinambungan suatu program dalam pengentasan kemiskinan.

Program JPS tersebut bertujuan untuk (a) memberikan kegiatan yang dapat diakses oleh masyarakat miskin; (b) memberikan peluang kerja produktif yang dapat memperbaiki daya beli masyarakat miskin; (c) memperbaiki kesejahteraan masyarakat miskin; (d) memulihkan jasa-jasa sosial dari ekonomi masyarakat miskin; dan (e) memulihkan aktivitas ekonomi masyarakat miskin. Maksud dari program JPS

⁶⁷ Mubyarto, *Prospek Otonomi Daerah....*, Oip.cit., hal. 151.

tersebut kemudian lebih lanjut dijabarkan dalam bentuk program (a) program keamanan pangan; (b) program pendidikan perlindungan sosial; (c) program kesehatan ; dan (d) program pekerjaan umum padat karya.

Program keamanan pangan dibentuk agar keluarga miskin mempunyai akses yang lebih baik terhadap makanan dalam hal harga dan ketersediaan, yang meliputi: *pertama*, program Operasi Pasar Khusus (OPK). Dalam program ini keluarga miskin dapat membeli beras seharga Rp.1.000,-- per kg. Setiap keluarga dapat membeli 20 kg beras per bulan. Dalam tahun anggaran 1998/1999 OPK telah dilaksanakan kepada 7,345 juta keluarga menurut jumlah keluarga miskin yang dikumpulkan oleh pendaftaran keluarga nasional. *Kedua*, untuk memperbaiki ketahanan pangan nasional melalui pemberdayaan para petani. Selama tahun anggaran 1998/1999 aktivitas telah dilaksanakan di 27 Propinsi.

Aktivitas OPK dikoordinasikan oleh Menteri Negara Urusan Pangan dan Holtikutura, dan pelaksana utama adalah Departemen Pertanian serta BULOG. Sementara, aktivitas ketahanan pangan nasional dikoordinasikan dan dilaksanakan oleh Departemen Pertanian. Namun dalam pelaksanaannya, program ini ternyata banyak orang tidak miskin yang ikut menikmatinya.⁷⁸

⁷⁸ Mubyarto, *Op.cit.*, hal. 139. Lebih lanjut dikatakan, ada keluarga yang menerima 20 kg perbulan tetapi kebanyakan hanya 10 kg dan ada yang hanya 5 kg supaya lebih 'merata'. Karena perasnyz begitu jelek ada beberapa keluarga tidak miskin yang ikut membeli beras murah itu untuk pakan ayam.

Program pendidikan perlindungan sosial dibentuk untuk memelihara jasa pelayanan pendidikan kepada keluarga miskin. Program ini mencakup tiga aktivitas, yaitu (a) beasiswa dan bantuan keuangan operasional; (b) rehabilitasi gedung-gedung sekolah dasar; dan (c) pembangunan gedung-gedung sekolah baru. Melalui program pendidikan perlindungan sosial, anak-anak dari keluarga miskin dibebaskan dari uang sekolah dan kewajiban keuangan lainnya yang terkait dengan tujuan proses belajar. Selama tahun anggaran 1998 – 1999 beasiswa yang telah diberikan berkisar antara 4,1 juta siswa termasuk 321 ribu mahasiswa di seluruh Indonesia. Bantuan keuangan operasional telah diberikan kepada sekitar 131 ribu sekolah dan 120 universitas di Indonesia. Program pendidikan perlindungan sosial dilaksanakan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Departemen Agama serta pemerintah daerah.⁷⁰

Program kesehatan meliputi 4 aktivitas, yaitu (a) memberikan pelayanan kesehatan dasar bagi keluarga miskin; (b) memberikan pelayanan bantuan kehamilan dan kelahiran, dan juga pengasuhan anak bagi keluarga miskin; (c) memberikan makanan tambahan bagi bayi (6 sampai 11 bulan) dan anak-anak (12 sampai 23 bulan) dari keluarga miskin, dan (d) memberikan makanan tambahan bagi anak sekolah. Semua anggota keluarga atau keluarga miskin, menerima jasa kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) secara cuma-cuma. Mereka juga

⁷⁰ Sutyastie Soemitro....., *Op.cit.*, hal. 31-32

menerima nutrisi tambahan terutama bagi ibu-ibu dan anak-anak (termasuk bayi). Makanan juga diberikan di sekolah rumah yatim piatu.

Program pekerjaan umum padat karya dirancang untuk membantu rumah tangga miskin untuk mempertahankan daya beli mereka. Pada awalnya program tersebut dilaksanakan di wilayah yang menderita sangat hebat akibat krisis. Ada tiga program yang dikembangkan, meliputi (1) sektor padat karya, utamanya untuk merancang kembali proyek-proyek yang sedang berjalan untuk menjadi proyek padat karya. Sebagai contoh, proyek infrastruktur pada Departemen Pekerjaan Umum dirancang kembali untuk lebih banyak menyerap tenaga kerja, dan (2) padat karya khusus, utamanya adalah untuk menciptakan proyek khusus untuk menyerap orang yang telah diberhentikan dari pekerjaannya. Program tersebut terkenal dengan sebutan Program PDKMK, proyek padat karya untuk menghadapi pengangguran dari pekerjaan terampil (P3T), dan *ketiga*, Proyek-proyek padat karya di dalam sektor kehutanan.

Walaupun JPS ini merupakan kebijakan sosial, namun oleh Sugeng Subagijo hal ini tidak dapat dikatakan digolongkan *Welfare State*, karena program jaring pengaman sosial (JPS) tahun 1997 yang hanya bersifat minimal dan sementara saja⁷⁹. Di samping keempat aktivitas program JPS tersebut, pada bulan Nopember 1998 pemerintah meluncurkan program yang disebut pemberdayaan daerah untuk

⁷⁹ Kompas, 9 Mei 2006, hal. 6.

menghadapi dampak dari krisis ekonomi (Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi) yang disingkat: PDM-DKE. Program ini telah diluncurkan di semua desa di seluruh Indonesia. Menurut skim ini, pemerintah pusat memberikan anggaran langsung kepada masyarakat melalui pemerintah daerah masing-masing sesuai dengan jumlah keluarga miskin dan jumlah pengangguran di desa mereka masing-masing. Dalam hal ini BPS dan BKKBN bertanggung jawab untuk memberikan data. Namun banyak program JPS ternyata tidak tepat sasaran dan tidak diterima oleh kelompok yang ditargetkan, bahkan pemerintah dalam banyak hal mempergunakan anggaran untuk maksud-maksud politis. Oleh karena itu, banyak kritikan dari masyarakat yang mendesak pemerintah dan lembaga donor internasional menghentikan program JPS tersebut. Terdapat sejumlah LSM yang pada awal tahun 1999 menuntut penghentian program JPS yang dananya berasal dari hutang luar negeri, yang tidak memberikan jaminan akan sampai pada sasaran yaitu penduduk miskin. Tuntutan disampaikan pada Bank Dunia dan pemerintah Indonesia yang oleh sementara orang tentu saja dianggap aneh karena seakan-akan ‘menghalangi’ santunan bagi orang miskin.⁷² Kemudian pemerintah mencoba dengan keras memperbaiki kualitas implementasi program dengan melibatkan LSM dan mahasiswa

⁷² Mubyarto, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia*, BPFE, Yogyakarta, 201, hal. 145. Juga dikatakan oleh Sayogyo, istilah yang diambil dari bahasa asing *Social Safety Net* ditolak karena diperkenalkan dalam waktu sangat singkat, pengertiannya terlalu umum, dan tidak mengandung pengertian pemberdayaan masyarakat. Program JPS lebih baik dihapuskan atau distop bila penyandang dana untuk JPS memberikannya dalam bentuk utang dan cara pelaksanaannya masih sektoral melalui lembaga departemen, dalam Kompas, 5 Maret 1999.

dipersilakan secara aktif berpartisipasi dalam pelaksanaan program yang dimulai dari fase perencanaan sampai fase monitoring.⁷³

Program JPS mulai populer dan mulai dipakai di negara-negara Eropa Timur yang dikenal sebagai ‘ekonomi transisi’, yaitu peralihan dari sistem ekonomi sosialis ke sistem ekonomi pasar. Dalam proses peralihan ini banyak keluarga-keluarga yang sebelumnya cukup aman menerima ‘catu pangan’ dari pemerintah kemudian tak terurus. Jika golongan kaya (menengah ke atas) dengan mudah menyesuaikan diri, bahkan ada yang mampu menarik keuntungan dalam masa transisi ini, golongan miskin tidak mempunyai sarana dan modal untuk memberdayakan diri dan melaksanakan peran produktifnya dalam sistem ekonomi baru. Untuk menolong golongan masyarakat miskin yang sedang menderita inilah lahir berbagai program dan proyek yang dikenal dengan nama *Social SafetyNet* (Jaring Pengaman Sosial).⁷⁴

Walaupun sudah ada penggarisan bahwa sasaran JPS seperti halnya PDM-DKE adalah orang miskin (KPS, KS I, dan penganggur), dalam kenyataan ada kriteria ‘keberlanjutan program’ mempersulit ruang gerak LKMD untuk menetapkan saranan program. Lebih-lebih dibukanya peluang penggunaan dana untuk pembangunan prasarana fisik yang memberikan lapangan kerja dan pendapatan bagi para penganggur, sangat mudah menjadikan program JPS sebagai ‘proyek-proyek’

⁷³ Sutyastie Soemitro,*Op.cit.*, hal. 33.

⁷⁴ Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi, Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999, hal. 95.

pembangunan biasa,⁷⁵ bahkan dalam programs JPS tahun anggaran 1999/2000 terjadi penyelewengan atau istilah pemerintah ‘tidak tepat sasaran’ sebesar Rp 8 triliun dari total anggaran Rp 17,79 triliun. Besaran dana program JPS yang diselewengkan ini hampir mendekati 45% dari total anggaran yang ada.⁷⁶

b. Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK)

Krisis moneter yang melanda bangsa Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 kemudian berkembang menjadi krisis ekonomi dan politik pada gilirannya telah meluluhlantakkan prestasi pembangunan dan perekonomian Indonesia. Dampak krisis ekonomi yang masih dapat dirasakan sampai saat ini, secara empiris telah membawa konsekuensi kepada meningkatnya jumlah penduduk miskin sekaligus jumlah pengangguran. Kondisi demikian, membuat pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan baru dalam menanggulangi kemiskinan. Untuk itu, keluarlah Keppres No. 124 Tahun 2001 juncto Keppres No. 8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK). Kemudian, ditindaklanjuti dengan Keppres No. 50/Peg.Huk/2002 tentang Tim Penanggulangan Kemiskinan Depsos RI. Selanjutnya keluar Perpres No. 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

⁷⁵ *Ibid.*, Lebih lanjut dikatakan, bahwa yang paling menonjol menimbulkan banyak masalah adalah penetapan PDM-DKE dan program-program lain sebagai ‘proyek’ lengkap dengan kebutuhan penunjukan pimpro-pimpro-nya. Penetapan program sebagaimana proyek memberikan peluang pada aparat pemerintah daerah (T.I, Tk.II, kecamatan, dan desa-desa) yang melalui berbagai SK-nya menjadi ‘pemilik proyek’, dan rakyat/penduduk miskin menjadi ‘penerima proyek’. Hal inilah yang sudah dicoba dihindari dalam program IDT yang tidak membuka peluang kepada desa menjadi penentu dan pemegang proyek, karena programnya adalah milik masyarakat sendiri yang setelah beberapa waktu harus berubah menjadi **gerakan**... *Ibid.*

⁷⁶ Kusnadi, *Akar Kemiskinan Nelayan*, LKIS, Yogyakarta, 2003, hal. 57.

Oleh Gubernur Jawa Tengah dikeluarkan Keputusan Gubernur Jateng No. 460/294/2002 tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan Propinsi Jawa Tengah, yang kemudian dikeluarkan Keputusan Gubernur No. 412.6.05/02/2006 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Propinsi Jawa Tengah.

Keppres dan Perpres tersebut tidak mendasarkan pada Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 maupun UU No. 6 Tahun 1974, bahkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah tersebut mendasarkan pada UU No. 6 Tahun 1974. Susunan Komite Penanggulangan Kemiskinan terdiri Ketua dan Wakil Ketua, dan 11 anggota, sebagaimana yang diatur dalam Dalam Pasal 3 ayat (1).⁷⁷ Tugas dan fungsi Komite Penanggulangan Kemiskinan meliputi (1) merumuskan kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan di tingkat nasional; (2) memantau dan mengevaluasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di daerah; (3) memfasilitasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di daerah, dan (4) melaporkan pelaksanaan kebijakan, strategi, program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan kepada Presiden. Secara normatif Komite Penanggulangan Kemiskinan disusun secara bertahap, dengan

⁷⁷ Pasal 3 ayat (1) menyebutkan: Komite Penanggulangan Kemiskinan dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat sebagai Ketua dibantu Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sebagai Wakil Ketua, dan mengikut sertakan sebagai anggota: 1.Menteri Dalam Negeri; 2.Menteri Keuangan; 3.Menteri Sosial; 4.Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi; 5.Menteri Kesehatan; 6.Menteri Pendidikan Nasional; 7.Menteri Pertanian; 8.Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah; 9.Meneg.Koperasi, dan UKM; 10.Meneg.Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas; 11.Kepala Badan Pusat Statistik.

penyelenggaraan kegiatan Komite Penanggulangan Kemiskinan selama 10 tahun, yang dibagi ke dalam 3 fase, *fase pertama*, dimulai sejak tahun 2001 – 2004, *fase kedua*, tahun 2005 – 2009, *fase ketiga*, tahun 2010 – 2015.⁷⁸

Fase pertama telah dilalui, tetapi dalam praktiknya hingga pertengahan tahun 2005 ini belum menampakkan hasil sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai, bahkan kini kebijakan sedang digalakkan dalam menangani kemiskinan bertalian dengan kebijakan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) berupa kebijakan pemberian bantuan uang kepada para warga miskin yang disebut dengan BTL (Bantuan Tunai

⁷⁸ Sumber data: *Pedoman Umum Dan Agenda Kerja Komite Penanggulangan Kemiskinan*, Sekretariat Komite Penanggulangan Kemiskinan, Jakarta, 2004, hal. 40-41.

Selengkapnya mengenai kegiatan dan sasaran yang ingin dicapai meliputi: (a) *Fase pertama*, **Kegiatan:** penataan, penguatan, kelembagaan KPK pusat dan daerah, penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Nasional/SKPN (*Poverty Reduction Strategy Paper*), sosialisasi dan diseminasi penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan daerah/SKLPD, pembentukan satgas pemberdayaan KKMB di pusat dan daerah, fasilitas dalam upaya mikro oleh perbankan/lembaga keuangan non bank. **Sasaran:** operasionalisasi KPK dapat berjalan secara optimal, terbentuknya KPK daerah ([propinsi dan kab/kota), tersusunnya dokumen SPKN, terbentuknya satgas pemberdayaan KKMB di pusat dan daerah, tercapainya target penyaluran dana *business plan* kredit perbankan terutama untuk usaha mikro, tersusunnya skema Kredit Usaha Mikro Layak Tanpa Agunan (KUM-LTA). (b) *Fase kedua*, **Kegiatan:** optimalisasi kegiatan KPK di pusat dan daerah untuk mendukung implementasi SPKN dan SPKD, perpanjangan MoU antara KPK dan BI untuk melanjutkan pembiayaan usaha mikro melalui *business plans* kredit perbankan, perpanjangan MoU antara KPK dan BI untuk melanjutkan operasionalisasi Satgas pemberdayaan KKMB, penataan, penguatan dan pemantapan kelembagaan Satgas pemberdayaan KKMB di pusat dan daerah, pemantapan konsep pengembangan usaha mikro melalui pendampingan oleh *business development service* (BDS). **Sasaran:** implementasi SPKN dan SKPD yang terintegrasi kedalam dokumen perencanaan pembangunan nasional dan daerah, pemantapan implementasi SPKN dan SPKD yang terintegrasi kedalam dokumen perencanaan pembangunan oleh KPK dan KPK daerah, keberlanjutan pembiayaan usaha mikro melalui penyaluran dana *business plan* kredit perbankan, peningkatan optimalisasi pelaksanaan kegiatan satgas pemberdayaan KKMB di pusat dan daerah, optimalisasi pelaksanaan skema kredit usaha mikro layak tanpa agunan (KUM-LTA), implementasi pendampingan usaha mikro oleh BDS. (c) *Fase ketiga*, **Kegiatan:** percepatan upaya internalisasi dan institusionalisasi penanggulangan kemiskinan secara mandiri, sistemik dan berkelanjutan, pencapaian sasaran *Millennium Development Goals* (MDGs) dalam aspek penanggulangan kemiskinan. **Sasaran:** transformasi upaya penanggulangan kemiskinan menjadi gerakan nasional secara reguler, tercapainya sasaran MDGs terutama dalam aspek penanggulangan kemiskinan.

Langsung), kepada tiap-tiap keluarga miskin yang besarnya Rp.100.000,00/keluarga/bulan, tetapi bukan dalam ruang lingkup Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK).

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, KPK dibantu oleh 7 kelompok kerja (Pokja), yang masing-masing dikoordinasi oleh (1) Pokja Perencanaan Makro dikoordinir Kementerian Negara PPN/Bappenas; (2) Pokja Lembaga Keuangan dikoordinir Bank Indonesia; (3) Pokja Usaha Nasional dikoordinir Kementerian Koperasi dan UKM; (4) Pokja Asistensi Program dikoordinir Kementerian Dalam Negeri; (5) Pokja Advokasi dan Pendampingan dikoordinir BKKBN; (6) Pokja Penelitian dan Pengembangan dikoordinir Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI); (7) Pokja Data dan Informasi dikoordinir Badan Pusat Statistik (BPS).

Di sini juga tampak tidak konsisten dalam kebijakan regulasi dan institusi dalam penanggulangan kemiskinan. Mulai pembentukan Pokja ini tampaknya Kementerian Sosial sudah ditinggalkan. Seyogyanya hal yang demikian seharusnya tidak perlu terjadi apabila kita komitmen dengan keberadaan Kementerian Sosial beserta instansi yang berada di bawahnya. Hal yang demikian secara tegas dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) sub c UU No. 6 Tahun 1974.⁷⁹

⁷⁹ Penjelasan Pasal 4 ayat (1) sub c selengkapnya adalah: Usaha-usaha yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) sub c adalah usaha yang bertujuan memelihara kemampuan orang dan kelompok-kelompok orang untuk mempertahankan hidupnya di samping usaha-usaha yang bertujuan agar orang yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidupnya dan karena itu terasing dari kehidupan ramai pulih kembali kemampuannya serta mendapatkan kesempatan yang seluas-luasnya untuk kembali turut serta dalam penghidupan bersama itu. Termasuk dalam usaha ini, antara lain usaha-

Sementara itu, dalam Pasal 1 ayat (1) PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin,⁸⁰ disebutkan:

Fakir Miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai sumber-sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan. Sementara itu, dalam pasal tersebut, yang dimaksudkan dengan kebutuhan pokok adalah kebutuhan yang meliputi pangan, sandang, pemukiman, pendidikan, dan kesehatan.

Dalam Pasal 1 ayat (6) secara tegas disebutkan bahwa Menteri adalah Menteri Sosial, sedangkan dalam Pasal 7 disebutkan, usaha pembinaan fakir miskin agar dapat berperan meningkatkan kesejahteraannya sebagaimana diatur dalam Pasal 6 meliputi kegiatan antara lain (a) pembinaan kesadaran berswadaya; (b) pembinaan mental; (c) pembinaan fisik; (d) pembinaan keterampilan; (e) pembinaan kesadaran hidup bermasyarakat. Dengan demikian jelas bahwa dalam upaya pembinaan dalam bentuk apapun untuk mengupayakan pemberdayaan warga miskin adalah lingkup dari Kementerian lain sebagaimana yang tercakup dalam Komite Penanggulangan Kemiskinan.

usaha penggarapan terhadap tuna netra, tuna rungu/wicara, cacat tubuh, cacat mental jompo, yatim piatu, *fakir miskin*, putus sekolah, dan seterusnya (huruf miring dari penulis).

⁸⁰ LN Tahun 1981 No. 59, TLN No. 3206

Meskipun Keppres No. 124 Tahun 2001 juncto Keppres No. 8 Tahun 2002 juncto Perpres No. 54 Tahun 2005 tidak secara langsung mengatur tentang kesejahteraan pada masyarakat nelayan, sebagai masyarakat miskin mereka juga tersentuh oleh peran JPS dan KPK. Di bawah ini, terdapat kebijakan pemerintah yang langsung terhadap penciptaan kesejahteraan nelayan.

2. Kebijakan Kesejahteraan Sosial Ekonomi terhadap Pemberdayaan Nelayan

Kebijakan pemerintah terkait dengan kesejahteraan sosial dan ekonomi nelayan tidak terjadi hingga era Reformasi mulai tumbuh. Dapat dibayangkan bagaimana kesejahteraan sosial dan ekonomi nelayan dapat tercapai jika UU No. 16 Tahun 1964 yang hingga kini belum ada peraturan pelaksanaannya. Kehadiran UU No. 16 Tahun 1964 tersebut akan terbantu ketika Pemerintah mengeluarkan PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan,⁸¹ sebagai pengganti atas PP No. 15 Tahun 1990 yang sebelumnya telah diubah dua kali dengan keluarnya PP No. 46 Tahun 1993 dan PP No. 141 Tahun 2000 tentang Usaha Perikanan.⁸² Meskipun PP ini sebagai sumber hukum lebih rendah dari UU, manfaatnya dirasakan begitu besar. Dalam Penjelasan

⁸¹ LN Tahun 2002 No. 100, TLN. No. 4230.

Dalam Penjelasan Umum PP No. 54 Tahun 2002 tersebut disebutkan:

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan agar pemanfaatan sumber daya ikan diarahkan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.Walaupun sumber daya ikan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, namun demikian dalam memanfaatkan sumber daya ikan tersebut harus senantiasa menjaga kelestariannya. Ini berarti bahwa pengusahaan sumber daya ikan harus seimbang dengan daya dukungnya sehingga diharapkan dapat memberikan manfaat secara terus menerus dan lestari. Dengan kata lain pemanfaatan sumber daya ikan harus dilakukan secara rasional. Salah satu cara untuk menjaga kelestarian sumber daya ikan dilakukan dengan pengembangan usaha perikanan melalui perizinan.

Umum PP No. 54 Tahun 2002 ini disebutkan agar pemanfaatan sumber daya ikan diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia yang bertolak dari Pasal 33 UUD 1945.

Begitu pula, muatan yang tertuang dalam PP tersebut lebih mempertegas pentingnya pemilikan Ijin Usaha Perikanan (IUP), Surat Penangkapan Ikan (SPI) dan Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI) yang mengadakan kegiatan di perairan Indonesia dan di wilayah ZEEI, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 5 – Pasal 12. Pasal 13⁸³ mengatur pemberian kewenangan kepada Gubernur untuk mengeluarkan IUP, SPI, dan SIKPI bagi kapal yang berukuran di atas 10 GT – 30 GT, sedangkan kewenangan Bupati/Walikota bagi kapal yang berukuran tidak kurang dari 10 GT. Di samping itu, bagi usaha perikanan dikenakan pungutan perikanan: sebesar 1% untuk perusahaan perikanan berskala kecil, dan 2,5% untuk perusahaan perikanan berskala besar.

⁸² LN Tahun 1993, TLN. Nomor 3536.

⁸³ Pasal 13 menyebutkan:

(1). Gubernur atau pejabat yang ditunjuk memberikan:

a. IUP, SPI, dan SIKPI kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan penangkapan dan/atau pengangkutan ikan yang berdomisili di wilayah administrasinya, yang menggunakan kapal perikanan tidak bermotor, kapal perikanan bermotor luar, dan kapal perikanan bermotor dalam yang berukuran di atas 10 *Gross Tonnage* (GT.10) dan tidak lebih dari 30 *Gross Tonnage* (GT.30) dan/atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 Daya Kuda (DK), dan berpangkalan di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing.

(2). Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk memberikan:

IUP, SPI, dan SIKPI kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan penangkapan dan/atau pengangkutan ikan yang berdomisili di wilayah administrasinya, yang menggunakan kapal perikanan tidak bermotor, kapal perikanan bermotor luar, dan kapal perikanan bermotor dalam yang berukuran tidak lebih dari 10 *Gross Tonnage* (GT.10) dan/atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 30 Daya Kuda (DK), dan berpangkalan di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal asing

Pungutan perikanan tersebut tidak dibebankan kepada para nelayan dalam penangkapan ikan dengan menggunakan sebuah kapal perikanan tidak bermotor atau menggunakan motor luar atau motor dalam berukuran tertentu yang selanjutnya akan diatur oleh Menteri. (Pasal 18 ayat (2) b).

a. Fungsi Perizinan.

Membicarakan UU Perikanan sangat penting dan memang merupakan kebutuhan. Di satu pihak, negara Indonesia tergolong negara kepulauan (*archipelagos state*) yang mengandung banyak sumber daya alam. Dan di pihak lain, sangat ironis sebab nelayan pandega yang hidup di berbagai masyarakat pantai umumnya hidup dalam kondisi sosial dan ekonomi yang miskin. Dalam bahasan ini dikemukakan tentang UU Perikanan yang telah dua kali diganti, dengan dikeluarkannya UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,⁸⁴ sebagai pengganti UU No. 9 Tahun 1985. Baik UU No. 9 Tahun 1985 dan UU No. 31 Tahun 2004 memiliki kelemahan fundamental. Keduanya ternyata tidak didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945. Sementara itu, pada PP No. 54 Tahun 2002 justru menyebut secara tegas Pasal 33 UUD 1945. Ketidakkonsistennya suatu kebijakan yang mengarah kepada

⁸⁴ LN Tahun 2004 No. 118, TLN No. 4433.

pembangunan kesejahteraan terkait dengan bidang ekonomi tidak menjabarkan roh dari ide negara kesejahteraan yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945.

Sebelum membahas ketidakkonsistenan UU tersebut, terdapat tiga hal yang mendasari lahirnya UU No. 31 Tahun 2004 yaitu (a) laut sebagai berkah Tuhan Yang Maha Esa yang diamanahkan pada Bangsa Indonesia, untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat; (b) pengelolaan sumberdaya ikan dilakukan berdasar keadilan, pemerataan dan perluasan kesempatan kerja, dan peningkatan taraf hidup nelayan; (c) mengantisipasi terhadap perkembangan teknologi pengelolaan sumberdaya ikan dan kebutuhan hukum.

Ketiga landasan filosofis yang melatarbelakangi lahirnya UU Perikanan yang baru ini diakui memiliki status peraturan hukum yang luas. Pertama, UU ini terdiri atas 111 pasal. Sementara UU Perikanan yang dicabut hanya memuat 33 pasal. UU Perikanan yang baru cakupan materinya yang lebih rinci. Selain UU ini rinci, juga mengamanatkan lembaga 'Pengelolaan Perikanan' dan 'Pengadilan Perikanan'.

UU Perikanan nasional yang unifikatif, tampaknya masih mengakui keikutsertaan hukum adat. Misalnya, dalam Pasal 6 ayat (2)⁸⁵ diatur mengenai

⁸⁵ Pasal 6 menyebutkan:

- (1) Pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumberdaya ikan.
- (2) Pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumberdaya ikan.
- (3) Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.

pengelolaan perikanan, yang harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat. Sementara itu, dalam Penjelasannya disebutkan bahwa hukum adat dan/atau kearifan lokal yang dijadikan pertimbangan dalam pengelolaan perikanan adalah yang tidak bertentangan dengan hukum nasional.

Dengan diberikannya tempat bagi hukum adat menunjukkan adanya kemauan baik pemerintah untuk menghargai nilai-nilai keyakinan suatu masyarakat adat terkait dengan laut yang ada di daerahnya, dan juga memberikan ruang bagi peran serta masyarakat adat di suatu daerah dari segi keamanan, kerusakan ekosistem dan sumber daya hayati kelautan, dalam era otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi. Dari sisi kepentingan daerah memang memberikan nilai positif atas pengakuan hukum adat tersebut. Namun, pengakuan ini jangan sampai menjadi pengertian pengelolaan laut sebagai miliknya.

Sementara batasan hukum adat tidak boleh bertentangan dengan hukum nasional, kiranya masih perlu dipikirkan mengapa tidak dilengkapi dengan syarat tidak bertentangan dengan nilai-nilai agama, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 5 UUPA bahwa, diakuinya hukum adat itu tidak boleh bertentangan dengan UU atau peraturan yang lebih tinggi dan norma agama. Hal ini untuk menghindari keberadaan

hukum adat itu menjadi pemicu sentimen kedaerahan yang kemungkinan jauh dari nilai moral/agama.

Kelebihan UU ini juga dibuktikan melalui adanya pengadilan perikanan. Dalam Pasal 71 ayat (1), (2), dan (3)⁸⁶ disebutkan, bahwa kewenangan Pengadilan Perikanan dalam memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan, dan berada di lingkungan peradilan umum. Untuk pertama kali pengadilan perikanan dibentuk di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung dan Tual. Untuk penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan perikanan diatur dalam Pasal 72 – Pasal 83. Dalam beracara di pengadilan perikanan mengacu pada ketentuan KUHAP. Sesuai dengan Pasal 78, komposisi hakim terdiri atas hakim karier dan hakim *ad hoc*, dengan susunan majelis hakim terdiri atas 2 (dua) hakim *ad hoc* dan 1 (satu) hakim karier.

Apabila dicermati, secara garis besarnya kebijakan pemerintah yang tertuang dalam UU No. 31 Tahun 2004 ini lebih mengarah pada penertiban dalam perizinan

⁸⁶ Selengkapnya Pasal 71 adalah:

- (1) Dengan Undang-Undang ini dibentuk pengadilan perikanan yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan.
- (2) Pengadilan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di lingkungan peradilan umum.
- (3) Untuk pertama kali pengadilan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung, dan Tual.
- (4) Daerah hukum pengadilan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sesuai dengan daerah hukum pengadilan negeri yang bersangkutan.
- (5) Pengadilan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal Undang-Undang ini mulai berlaku, sudah melaksanakan tugas dan fungsinya.
- (6) Pembentukan pengadilan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

yang berdimensi nilai ekonomi, seperti penertiban dalam bidang Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI). Hal yang sama juga menjadi muatan pokok dalam PP No. 54 Tahun 2002. Dimensi ekonomi ini tampak jelas dalam ketentuan Pasal 25 yang menyebutkan usaha perikanan dilaksanakan dalam sistem bisnis perikanan yang meliputi praproduksi, produksi, pengolahan, dan pemasaran.

Sementara itu, kewajiban pemilikan SIUP, dan pungutan perikanan tidak diberlakukan bagi nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil sebagaimana yang diatur dalam Pasal 26, dan Pasal 48.⁸⁷

Arah pembangunan kelautan dan perikanan termuat dalam visi, misi dan strategi pembangunan kelautan dan perikanan. Visinya adalah 'Ekosistem laut dan perairan tawar beserta segenap sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang harus disyukuri, dipelihara kelestariannya, dan didayagunakan secara optimal dan berkelanjutan bagi kesatuan, kemajuan dan kesejahteraan bangsa Indonesia'.

⁸⁷ Pasal 26 (2):

Kewajiban memiliki SIUP sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak berlaku bagi nelayan kecil dan/atau pembudidaya ikan kecil.

Pasal 48 (2):

Pungutan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dikenakan bagi nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil.

Dengan visi tersebut, misi yang diemban adalah⁸⁸ (1) peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan, pembudidaya ikan dan masyarakat pesisir lainnya; (2) peningkatan peran sektor perikanan dan kelautan sebagai sumber pertumbuhan ekonomi; (3) peningkatan kecerdasan dan kesehatan bangsa melalui peningkatan konsumsi ikan; (4) pemeliharaan dan peningkatan daya dukung serta kualitas lingkungan perairan tawar, pesisir, pulau-pulau kecil dan lautan; (5) peningkatan peran laut sebagai pemersatu bangsa dan peningkatan budaya bahari bangsa Indonesia.

Untuk mendukung visi dan misi tersebut, strategi pembangunan yang ditempuh adalah (1) memanfaatkan sumberdaya dan jasa kelautan secara optimal, efisien, dan berkelanjutan; (2) memberdayakan sosial ekonomi masyarakat kelautan dan perikanan; (3) menerapkan ilmu pengetahuan dan manajemen profesional pada setiap mata rantai usaha bidang kelautan dan perikanan; (4) mengembangkan dan memperkuat jaringan ekonomi; (5) mengembangkan dan memperkuat sistem informasi kelautan dan perikanan; (6) membangun dukungan kebijakan fiskal dan moneter yang kondusif; (7) meningkatkan pengawasan dan pengendalian sumber daya kelautan dan perikanan; (8) merehabilitasi ekosistem habitat pesisir, laut, dan perairan tawar; (9) mengembangkan sistem dan mekanisme hukum dan kelembagaan

⁸⁸ Rokhimin Dahuri, *Strategi Pengembangan Sumber Daya Perikanan Dan Kelautan Berbasis Ekonomi Kerakyatan*, dalam: Dadang Juliantara, *Maritim, Partnership, dan Pembaruan*, Pembaruan, Yogyakarta, 2004, hal. 9.

nasional dan internasional; (10) menanamkan wawasan kelautan pada seluruh masyarakat.⁸⁹

Pembangunan kelautan dan perikanan dilakukan dalam suatu sistem bisnis berbasis perikanan yang terpadu yang disebut Sistem Bisnis dan Industri Perikanan. Sistem Bisnis dan Industri Perikanan terdiri atas subsistem produksi, pengolahan pasca panen, dan pemasaran yang didukung oleh subsistem sarana produksi yang mencakup sarana dan prasarana, finansial, SDM dan IPTEK serta hukum dan kelembagaan.

Industri perikanan sebagai bagian dari sistem bisnis dan industri perikanan belum besar peranannya di dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan dan pembudidaya ikan. Industri pengolahan produk perikanan kebanyakan belum mampu memperoleh bahan baku yang dibutuhkan guna mengoperasikan unit usahanya pada tingkat kepastian terpasang secara kontinyu. Hal ini pada dasarnya terjadi karena belum terjalinnya keterkaitan antara industri pengolahan dengan pemasok bahan baku.

b. Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidayaan Ikan

Kelebihan UU No. 31 Tahun 2004, juga dibuktikan melalui strategi dan prosedur pemerintah untuk memberdayakan nelayan kecil dan pembudidayaan ikan.

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 10.

Mengenai kebijakan kesejahteraan masyarakat nelayan secara khusus dimuat dalam UU No. 31 Tahun 2004, pada Bab X tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil, Dan Pembudidayaan Ikan Kecil, berturut-turut diatur dalam Pasal 60 – Pasal 64.⁹⁰ Ada 3 hal penting yang akan memberi kemudahan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan, berupa (a) penyediaan skim kredit, (b) penyelenggaraan pendidikan, pelatihan dan penyuluhan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan di bidang penangkapan dan pembudidayaan pengolahan, dan pemasaran ikan, dan (c) kebebasan bagi nelayan kecil menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan Republik Indonesia. Namun sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 64,

⁹⁰ Pasal 60 menyebutkan:

(1) Pemerintah memberdayakan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil melalui:

- a. penyediaan skim kredit bagi nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil, baik untuk modal usaha maupun biaya operasional dengan cara yang mudah, bunga pinjaman yang rendah, dan sesuai dengan kemampuan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil.
- b. Menyelenggarakan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan bagi nelayan kecil serta pembudi daya-ikan kecil untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengolahan, dan pemasaran ikan; dan
- c. Penumbuhkembangan kelompok nelayan kecil, kelompok pembudidaya ikan kecil, dan koperasi perikanan.

(2) Pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga dilakukan oleh masyarakat.

Pasal 61 menyebutkan:

(1) nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia.

(2) Pembudidaya ikan kecil dapat membudidayakan komoditas ikan pilihan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia.

Pasal 62 mengatur:

Pemerintah menyediakan dan mengusahakan dana untuk memberdayakan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil baik dari sumber dalam negeri maupun sumber luar negeri, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 63 mengatur: Pengusaha perikanan mendorong kemitraan usaha yang saling menguntungkan dengan kelompok nelayan kecil atau pembudi daya-ikan kecil dalam kegiatan usaha perikanan.

Sedangkan Pasal 64 menyebutkan:

Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, dan Pasal 63 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

kebijakan pemerintah di atas tindak lanjutnya masih menunggu dikeluarkan Peraturan Pemerintah.

Dalam Pasal 3 sub (a) UU No. 31 Tahun 2004 termuat tujuan pengelolaan perikanan, yaitu: meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudidaya-ikan kecil. Berbagai kebijakan pemerintah dalam upaya untuk mengangkat martabat kehidupan yang sejahtera bagi nelayan kecil maupun pembudidaya ikan kecil berturut-turut termuat dalam Pasal 26, Pasal 48, dan Pasal 60-Pasal 64, dari jumlah seluruhnya 111 pasal. Dalam pasal-pasal tersebut, memuat kebijakan keberpihakan Pemerintah terhadap nelayan kecil, meliputi (a) tidak diwajibkan memiliki Surat Ijin Usaha Perikanan (SIUP); (b) tidak dikenakan pungutan perikanan; (c) penyediaan skim kredit yang mudah dengan bunga yang rendah; (d) pendidikan dan pelatihan dalam bidang penangkapan, pembudidayaan, pengolahan dan pemasaran ikan. (e) memberikan kebebasan menangkap ikan dan pembudidayaan ikan kecil di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia tanpa dikenakan biaya; (f) pemerintah menyediakan dan mengusahakan dana baik dari dalam maupun luar negeri untuk memberdayakan nelayan kecil.

Upaya pemberdayaan nelayan kecil sudah dilaksanakan sebelumnya oleh Departemen Kelautan dan Perikanan. Hal tersebut diakui telah memberikan manfaat pada saat terjadinya krisis ekonomi beberapa tahun lalu sektor perikanan masih dapat

berproduksi. Pada saat perusahaan-perusahaan besar hampir semuanya terhenti berproduksi atau berkurang kapasitas produksinya, ternyata para pelaku usaha yang bergerak di bidang perikanan masih dapat bertahan.⁹¹ Hal yang demikian mengindikasikan, *pertama*, struktur usaha pada produksi perikanan pada kenyataannya lebih banyak didukung oleh pelaku usaha dengan tingkat ‘usaha kecil dan menengah’. Dari aspek permodalan dan tingkat penguasaan teknologi perikanan, baik perikanan tangkap maupun budidaya, umumnya mereka diklasifikasikan dengan istilah ‘usaha tradisional’. *Kedua*, oleh karena sebagian besar pelaku usaha di sektor perikanan merupakan jenis usaha dengan tingkat teknologi relatif rendah, pengusahaannya lebih mengandalkan pemanfaatan sumber daya alam:

Mengacu pada strategi pengembangan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) di sektor perikanan dilakukan melalui berbagai tahapan dengan memperhatikan kondisi masyarakat yang ada. Kebijakan ini sesuai dengan visi dan misi Departemen Kelautan dan Perikanan Bagi kelompok masyarakat pada pusat kegiatan berbasis usaha perikanan yang dirasakan masih tertinggal dibandingkan daerah lain, pemerintah membantu melalui program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Perisir (PEMP). Pada saat ini terdapat 634 desa yang terlibat dalam program PEMP yang mencakupi lebih dari 2.800 unit kelompok dan hampir 30.000 anggota masyarakat penerima program PEMP. Pada dasarnya kelompok penerima PEMP bercirikan

⁹¹ Rokhmin Dahuri, *Strategi Pengembangan.....Op.cit.*, hal. 14.

kelompok usaha bersama (KUB) dan merupakan embrio bagi pengembangan pengusaha UKM yang mandiri. Melalui program PEMP ini dibentuklah Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina (LEPP-M3). Pada tahun 2002 telah terbentuk 333 unit LEPP-M3 yang tersebar di 241 kabupaten/kota.⁹² LEPP-M3 ini kelak diharapkan tumbuh menjadi *holding company* yang akan menaungi unit-unit usaha ekonomi produktif masyarakat pesisir.

Untuk memperlancar pelaksanaan pengembangan perekonomian nelayan kecil, dibentuklah Swamitra Mina dengan Bank Bukopin. Hal ini dilakukan untuk membuat model penyaluran kredit khusus yang bersifat formal bagi para nelayan. Untuk membentuk pola swamitra terlebih dahulu harus terbentuk koperasi di daerah setempat. Peran Departemen Kelautan dan Perikanan dalam hal ini adalah memfasilitasi LEPP-M3 yang sudah ada menjadi Koperasi dan menyediakan modal awal. Hingga saat ini telah ada 4 (empat)⁹³ Swamitra Mina Koperasi LEPP-M3 yang terbentuk, yakni di Jawa Tengah (Tegal dan Purworejo), dan dua lainnya di Daerah Istimewa Yogyakarta (Bantul dan Kulonprogo).

Keberadaan Koperasi Mina sebagai koperasi sekunder yang bergerak di bidang perikanan tersebar di 10 propinsi, di samping terdapat 1 (satu) Induk Koperasi Perikanan Indonesia (IKPI). Pada saat ini terdapat 578 buah koperasi yang memiliki

⁹² *Ibid.*, hal. 18.

⁹³ *Ibid.*, hal. 19. Program PEMP tersebut yang dilaksanakan mulai tahun 2000. Pada tahun 2003 sudah dilaksanakan di 126 Kabupaten/Kota, yang tersebar di 30 Propinsi.

kegiatan usaha perikanan.⁹⁴ Salah satu upaya yang dilakukan Koperasi adalah melakukan kerjasama/kemitraan dengan perusahaan swasta/BUMN, Puskud dan/atau Induk Koperasi.

Terhadap bantuan skim kredit buat nelayan kecil ini hendaknya dikaji ulang pelaksanaan berbagai bantuan keuangan yang pernah diberikan kepada nelayan. Tujuan utama bantuan tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan, ternyata dalam praktiknya belum mengenai sasaran yang diinginkan. Misalnya, Kebijakan Pemerintah Pusat melalui Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Tengah Tahun 2000 – 2003 . Bantuan pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir (PEMP) ternyata lebih banyak dinikmati oleh kelompok yang relatif kuat ekonominya, sementara masih banyaknya para nelayan kecil/nelayan pandega yang seharusnya lebih berhak menerima bantuan justru terlewatkan, sementara Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten kurang dilibatkan secara langsung dalam program ini.

Kebijakan pemerintah bagi nelayan kecil secara bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan Republik Indonesia , sebagaimana yang diatur dalam Pasal 61 UU No. 31 Tahun 2004 hanya akan menjadi euphoria, apabila tidak dibarengi dengan berbagai penopang teknologi alat tangkap ikan yang dimiliki oleh nelayan kecil. Di samping daerah mempunyai kewenangan pengelolaan sumber daya laut di masing-masing daerahnya, faktor penangkapan ikan lebih (*over fishing*) selalu

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 20.

menjadi kendala. Selain itu juga jangkauan melaut bagi nelayan kecil juga sangat terbatas dikarenakan sarana perahu/kapal motor yang mereka miliki..

Untuk kondisi sekarang ini bagi nelayan kecil perlu mendapatkan alternatif teknologi sebagai pengganti bahan bakar minyak (BBM) untuk perahu/kapal motor bermesin tempel yang mereka gunakan. Hal ini sangat penting sehubungan naiknya harga (BBM) menambah beban biaya operasional yang dirasakan sangat memberatkan, sementara hasil tangkapan ikan tidak memadai. Salah satu upaya mengatasi meringankan biaya operasional tersebut, pemerintah dapat melakukan inovasi teknologi dengan memanfaatkan sumber daya energi alternatif angin, sebagai pengganti sebagian atau seluruh kebutuhan BBM.

c. Departemen Kelautan dan Perikanan

Hal yang lebih instrumental dari kebijakan pemerintah dengan lahirnya UU No. 31 Tahun 2004 adalah hadirnya Departemen Kelautan dan Perikanan. Semula namanya Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan dengan dibentuk melalui Keppres No. 145 Tahun 1999. Sejak tahun 2001 kemudian berubah menjadi Departemen Kelautan dan Perikanan. Selama era Orde Baru kelembagaan Kelautan dan Perikanan masuk dalam Departemen Pertanian. Kebijakan pertama kali Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan dalam pengelolaan sumber daya perikanan laut ini diawalinya dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan No. 45 Tahun 2000 tentang Perizinan Usaha Perikanan. Dalam

SK Menteri ini menindaklanjuti ketentuan dalam PP No. 15 Tahun 1990 terkait dengan IUP dan SPI baik yang dimiliki oleh warga negara Indonesia maupun Asing.

Sebagai penjabaran lanjut, proses perizinan diatur oleh Kepmen No. 45 Tahun 2000, yang tertera dalam pasal 2 yaitu memuat tujuh jenis perizinan usaha perikanan laut yang meliputi (a) Izin Usaha Perikanan (IUP), yaitu izin tertulis yang harus dimiliki Perusahaan Perikanan yang melakukan Usaha Pembudidayaan ikan atau Usaha Penangkapan Ikan dengan menggunakan Kapal Perikanan beserta Alat Penangkap Ikan sesuai dengan daerah penangkapan ikan dan jumlah kapal perikanan yang akan digunakan, dan /atau usaha pengangkutan ikan; (b) Persetujuan Penggunaan Kapal Asing (PPKA), yaitu persetujuan yang diberikan kepada Perusahaan Perikanan yang telah memiliki izin Usaha Perikanan (IUP) untuk menggunakan Kapal Perikanan berbendera asing untuk mengangkut ikan; (c) Surat Penangkapan Ikan (SPI), yaitu surat yang harus dimiliki setiap Kapal Perikanan berbendera Indonesia untuk melakukan kegiatan penangkapan ikan di Wilayah Perikanan dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Izin Usaha Perikanan (IUP); (d) Surat Izin Kapal Penangkap dan Pengangkut Ikan Indonesia (SIKPPII), yaitu surat izin yang harus dimiliki setiap Kapal Perikanan berbendera Indonesia dalam Satuan Armada Penangkapan Ikan untuk melakukan kegiatan penangkapan dan pengangkutan ikan yang digunakan oleh Perusahaan Perikanan; (e) Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Indonesia (SIKPPII), yaitu surat izin yang harus dimiliki setiap Kapal Pengangkut Ikan berbendera Indonesia untuk melakukan kegiatan

pengangkutan ikan yang digunakan oleh Perusahaan Perikanan; (f) Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Asing (SIKPIA), yaitu surat izin yang harus dimiliki setiap Kapal Pengangkut Ikan berbendera asing untuk melakukan kegiatan pengangkutan ikan yang digunakan oleh Perusahaan Perikanan; (g) Surat Persetujuan Kapal Pengangkut Ikan Asing (SPKPIA), yaitu surat izin yang harus dimiliki setiap Kapal Pengangkut Ikan berbendera asing untuk melakukan kegiatan pengangkutan ikan yang digunakan oleh Perusahaan Bukan Perusahaan Perikanan.

Mengenai perizinan usaha perikanan ini diulangi lagi pada tahun 2001 pada saat Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan berubah nama menjadi Menteri Kelautan dan Perikanan dengan dikeluarkan Surat Keputusan Nomor Kep.46/Men/2001 tentang Pendaftaran Ulang Perizinan Usaha Penangkapan Ikan.

Kewenangan Pusat dan Daerah berdasarkan PP No. 141 Tahun 2000 tentang Usaha Perikanan, pemberian perizinan usaha perikanan tangkap ditetapkan sebagai berikut.

- a. Pemerintah Pusat, dalam hal ini Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Departemen Kelautan dan Perikanan, memberikan izin kepada perusahaan perikanan atau perorangan yang menggunakan kapal perikanan bermotor dalam berukuran lebih dari 30 GT dan/atau yang mesinnya berkekuatan lebih dari 90 Daya Kuda (DK);
 - b. Pemerintah Propinsi, dalam hal ini Gubernur atau pejabat yang ditunjuk, memberikan izin kepada perusahaan perikanan atau perorangan yang
-

melakukan penangkapan ikan atas wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan yang berdomisili di wilayah administrasinya dan menggunakan kapal perikanan bermotor dalam yang berukuran tidak lebih dari 30 GT dan/atau mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 Daya Kuda (DK) dan berpangkalan di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal atau tenaga asing;

- c. Pemerintah Kabupaten/Kota, dalam hal ini Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk, memberikan izin kepada perusahaan perikanan atau perorangan yang melakukan usaha penangkapan ikan di wilayah laut Kabupaten/Kota dan menggunakan kapal perikanan tidak bermotor, kapal perikanan bermotor luar dan kapal perikanan bermotor dalam yang berukuran tidak lebih dari 10 GT dan/atau mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 30 DK dan berpangkalan di wilayah administrasinya serta tidak menggunakan modal asing dan/atau tenaga asing;
- d. Penetapan kewenangan pemberian izin oleh pemerintah pusat bagi kapal bermotor dalam yang berukuran lebih besar 30 GT dan/atau yang mesinnya berkekuatan lebih besar 90 DK didasarkan atas beberapa pertimbangan, antara lain:
 - 1) Kapal-kapal tersebut umumnya sudah menggunakan teknologi yang maju dan kemampuan jelajahnya dapat menjangkau perairan lintas propinsi dan

di luar perairan wilayah serta ZEEI, bahkan sampai ke perairan internasional;

- 2) Untuk mengantisipasi terjadinya konflik kepentingan antar daerah tertentu;
- 3) Sebagai implementasi *FAO-Code of Conduct for Responsible Fishiers* khususnya Pasal 7, yang esensinya adalah, bahwa: 'Negara-negara dan organisasi serta tatanan pengelolaan perikanan harus mengatur penangkapan ikan sedemikian rupa untuk menghindari risiko sengketa di antara para nelayan yang menggunakan kapal, alat tangkap dan metode penangkapan yang berbeda'.

Dengan keluarnya Perpres No. 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia, Departemen Kelautan dan Perikanan mempunyai 5 Direktorat Jenderal, meliputi:

- a. Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perikanan tangkap;
- b. Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya, merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perikanan budidaya;
- c. Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumberdaya Kelautan dan Perikanan, merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknik bidang pengawasan dan pengendalian sumberdaya kelautan dan perikanan;

- d. Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-pulau Kecil, merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang eksplorasi dan tata pemanfaatan kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil;
- e. Direktorat Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan, merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang pengolahan dan pemasaran hasil perikanan.

E. Manfaat Otonomi Daerah bagi Masyarakat Nelayan

Dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah⁹⁵ merupakan faktor pendorong pemberdayaan masyarakat, tumbuh dan berkembangnya prakarsa serta kreativitas masyarakat sehingga dapat meningkatkan peran serta aktif dalam berbangsa dan bernegara. UU No. 22 Tahun 1999 lebih menempatkan kewenangan otonomi secara utuh di tingkat Daerah Kabupaten/Kota, yang kemudian dapat memberikan implikasi bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan. Kewenangan tersebut juga dipertegas dalam Pasal 18 UU No. 32 Tahun 2004⁹⁶ tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999.

⁹⁵ LN Tahun 1999 No. 60, TLN No. 3839.

⁹⁶ LN Tahun 2004 No. 125, TLN No. 4437.

Pasal 18 ayat (3) menyebutkan: Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- b. pengaturan administrasi;
- c. pengaturan tata ruang;

penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah.

Untuk pengembangan Sumber Daya Perikanan dalam upaya meningkatkan nilai tambah hasil perikanan, serta pendapatan nelayan, pembudidaya ikan dan masyarakat pesisir, diatur dalam Perpres No. 7 Tahun 2005⁹⁶ tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, yang terdiri 16 program.⁹⁷

Kewenangan yang diberikan kepada daerah didasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang merupakan keleluasaan daerah menyelenggarakan pemerintahan atas kewenangan semua bidag, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lain dengan dikeluarkannya PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Propinsi

⁹⁶ LN Tahun 2005 No. 11.

⁹⁷ 16 program tersebut meliputi: (1) Pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir; (2) Pengembangan kawasan budidaya laut, air payau, dan air tawar; (3) Percepatan dan penataan kembali usaha budidaya tambak dan air tawar; (4) Peyempurnaan iptek dan sistem perbenihan; (5) Pengembangan sistem sertifikasi balai benih dan lahan budidaya; (6) Pembangunan pelabuhan perikanan untuk mendukung perikanan samudera; (7) Pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana perikanan; (8) Meningkatkan perikanan skala kecil, termasuk di pulau-pulau kecil yang potensial; (9) Pengendalian dan peningkatan pelayanan perizinan usaha; (10) Penyusunan kebijakan dan perencanaan pengelolaan perikanan untuk setiap kawasan; (11) Peningkatan pemasaran, standar mutu, dan nilai tambah produk perikanan; (12) Penguatan kelembagaan dan tata laksana kelembagaan; (13) Pengembangan iptek dan peningkatan riset perikanan, termasuk *artificial breeding* dan rekayasa genetika komoditas unggulan yang mempunyai nilai ekonomi tinggi; (14) Pengembangan sistem data, statistik, dan informasi perikanan; (15) Peningkatan kualitas SDM, penyuluh dan pendamping perikanan, dan (16) Peningkatan profesionalisme perencanaan dan pengawasan pembangunan perikanan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2004-2009, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 205.

Sebagai Daerah Otonom.⁹⁸ Otonomi yang luas berarti keleluasaan daerah menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Kewenangan bidang kelautan bagi Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 2 ayat (3).⁹⁹ Sedangkan Pemerintah Daerah/Propinsi diatur dalam Pasal 3 ayat (5).¹⁰⁰

Sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UU No. 22 Tahun 1999, wilayah Daerah Propinsi terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Kewenangan Daerah Propinsi terhadap wilayah laut, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 ayat (2), meliputi (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; (yaitu 12 mil); (b) pengaturan kepentingan

⁹⁸ LN Tahun 2000 No. 54, TLN No. 3952.

⁹⁹ Pasal 2 ayat (3) menyebutkan:

- a. Penetapan kebijakan dan pengaturan eksploitasi, konservasi, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam perairan di wilayah laut di luar perairan 12 mil, termasuk perairan Nusantara dan dasar lautnya serta Zona Ekonomi Eksklusif dan landas kontinen;
- b. Penetapan kebijakan dan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan benda berharga dari kapal tengelam di luar perairan laut 12 mil;
- c. Penetapan kebijakan dan pengaturan batas-batas maritim yang meliputi batas-batas daerah otonom di laut dan batas-batas ketentuan hukum laut internasional.

¹⁰⁰ Sedangkan Pasal 3 ayat (5) menyebutkan:

Kewenangan Propinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikelompokkan dalam bidang sebagai berikut:

2. Bidang Kelautan:

- a. Penataan dan pengelolaan perairan di wilayah laut Propinsi.
- b. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, sebatas wilayah laut kewenangan Propinsi.
- c. Konservasi dan pengelolaan plasma nutfah spesifik lokasi serta suaka perikanan di wilayah laut kewenangan Propinsi.
- d. Pelayanan izin usaha pembudidayaan dan penangkapan ikan pada perairan laut di wilayah laut kewenangan Propinsi.
- e. Pengawasan pemanfaatan sumber daya ikan di wilayah laut kewenangan Propinsi.

administratif; (c) pengaturan tata ruang; (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan (e) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Khusus untuk penangkapan ikan yang dilakukan secara tradisional/nelayan kecil, sebagaimana yang dimuat dalam penjelasan pasal tersebut, tidak dibatasi dengan wilayah laut.¹⁰¹ Ketentuan tersebut juga dipertegas lagi dalam Pasal 18 UU No. 32 Tahun 2004.¹⁰² Dengan mobilitas nelayan yang cukup tinggi karena mengejar/memburu ikan, mengikuti migrasi ikan atau mencari daerah penangkapan (*fishing ground*), kerawanan akan timbul jika mereka melampaui 'kewenangan daerah' lain. Pemicu kerawanan menjadi lebih besar jika nelayan pendatang (luar daerah) menggunakan alat penangkap ikan yang lebih produktif dibandingkan dengan nelayan asli/lokal.

Kehadiran nelayan dari Pati, Rembang, dan Tegal, Jawa Tengah misalnya, ke perairan Matasiri, Banjarmasin, Kalimantan Selatan, mengakibatkan bentrok antar-

¹⁰¹ Penjelasan Pasal 10 ayat (2) menyebutkan: Khusus untuk penangkapan ikan secara tradisional tidak dibatasi wilayah laut. Penjelasan Pasal 10 ayat (2) menyebutkan: Khusus untuk penangkapan ikan secara tradisional tidak dibatasi wilayah laut.

Kemudahan bagi nelayan kecil ini juga ditegaskan dalam Pasal 18 UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁰² Pasal 18 ayat (6) menyebutkan:

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Penjelasan Pasal 18 ayat (6) menyebutkan:

Yang dimaksud dengan 'nelayan kecil' adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan di seluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia.

nelayan. Bentrok tersebut mengakibatkan terjadinya korban seorang dari nelayan Pati meninggal dunia dan tiga kapal dirusak yang salah satunya dibakar. Sebagaimana yang dikatakan oleh Komandan Pos Keamanan Laut (Kamla) Rembang, Jawa Tengah, kejadian itu bermula dari rasa kecemburuan nelayan lokal atas beroperasinya kapal mini *purseseine* dengan lampu yang sangat terang mengakibatkan ikan-ikan yang sudah berada di sekitar rumpon yang ditanam oleh nelayan lokal, lari menjauh.¹⁰³ Hal ini disebabkan kecemburuan akan teknologi yang digunakan nelayan pendatang, ditambah dengan wawasan nelayan masih menganggap bahwa perairan di sekitarnya adalah milik mereka.

Pemahaman semacam itu pernah menjadi kekhawatiran mantan Presiden Megawati Soekarno Putri ketika mengeluh secara terbuka bahwa pelaksanaan kebijaksanaan otonomi daerah sudah menyimpang dari prinsip negara kesatuan. Di hadapan pengurus Keluarga Alumni Gadjah Mada (KAGAMA), Presiden Megawati (waktu itu) mengeluhkan tentang pengaplingan laut. ‘masa laut di kapling-kapling, sekalian saja ikannya dikasih KTP (Kartu Tanda Penduduk)’.¹⁰⁴

¹⁰³ Suara Merdeka, 29-3-2006, hal., 23. Lebih lanjut dikatakan, Nelayan di perairan Matasiri sebagian besar masih menganggap kapal mini *purseseine* mengakibatkan kemerosotan hasil tangkapan mereka. Nelayan setempat masih belum bisa menerima kehadiran kapal jenis ini. Mereka juga masih mengirimkan ancaman kepada awak kapal mini *purseseine* yang merapat di Matasiri. Sedangkan untuk kapal cantrang sudah mulai diperbolehkan merapat di perairan Pantai Matasiri, dengan harus memberikan sumbangan kepada pihak desa sebesar Rp30.000,00

Menurut hemat penulis, apabila hal yang demikian tidak segera diantisipasi dengan berbagai kebijakan daerah Kabupaten/kota, praktik-praktik semacam akan muncul di daerah lain, yang akibatnya dapat melahirkan tindakan illegal oleh oknum-oknum tertentu, dan menimbulkan sentimen kedaerahan.

¹⁰⁴ M. Ryaas Rasyid, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 310.

Persoalan kecemburuan nelayan, khususnya nelayan kecil/tradisional dalam penangkapan ikan yang berujung pada pertikaian dan perusakan perahu/kapal tidak hanya dilakukan oleh nelayan antar daerah Kabupaten/Kota atau Propinsi, bahkan tidak jarang juga terjadi dalam satu daerah Kabupaten/Kota itu sendiri. Misalnya kejadian bentrok antara nelayan dua desa di Kabupaten Rembang, dengan melakukan pembakaran sebuah perahu nelayan yang sedang menangkap ikan. Kejadian ini selanjutnya dibalas oleh nelayan warga desa yang perahunya dibakar tersebut, dengan menyandera 5 orang awak, dan 2 (dua) perahunya ditenggelamkan. Persoalannya bermula dari kecemburuan terhadap nelayan pemilik perahu tersebut yang mengoperasikan jaring cotok (semacam jaring pukot harimau) yang dimodifikasi, dengan keluarnya Keppres No. 39 Tahun 1980 dilarang beroperasi. Pengoperasian jaring tersebut menimbulkan perbedaan pendapat di antara nelayan.

Ada beberapa nelayan yang setuju jaring cotok karena dianggap menguntungkan, sementara nelayan yang lain menentang jaring cotok karena dianggap merusak lingkungan. Untunglah pertengkaran dapat didamaikan oleh para tokoh kedua desa tersebut, bahkan seorang Wakil Ketua DPRD mengatakan bahwa adanya nelayan yang menggunakan jaring ini karena mereka belum punya alternatif lain. Hal itu disebabkan oleh kondisi ekonomi nelayan pemakai jaring cotok, yang memang belum mampu membeli alat tangkap lain yang relatif mahal.¹⁰⁵ Ini

¹⁰⁵ Suara Merdeka, *Jajak Pendapat Untuk Jaring Cotok*, 8 Agustus 2000, hal. 18.

menandakan bahwa pelaksanaan suatu peraturan kebijakan belum dapat berjalan dengan baik, karena berbagai pihak yang terkait belum bisa menerima, sementara tindakan berupa sanksi belum dapat dilaksanakan efektif oleh lembaga yang disertai tugas untuk itu. Keppres No. 39 Tahun 1980, meskipun berpihak terhadap nelayan tradisional, tetapi lemahnya birokrasi akibat penyimpangan-penyimpangan di tingkat operasional justru melemahkan kohesi sosial di perdesaan pantai dengan pengelompokan nelayan 'pro' dan 'kontra'.¹⁰⁶

Dalam UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan Daerah Kabupaten/Kota terhadap wilayah laut, dalam Pasal 10 ayat (3) disebutkan: Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.

Dengan demikian, berarti kewenangan tersebut adalah 4 mil dari batas laut Daerah Kabupaten/Kota. Karena belum ada kesamaan persepsi mengenai batas laut tersebut, nelayan Jawa Tengah kesulitan mencari ikan di beberapa wilayah perairan Kalimantan dan Sulawesi. Tercatat selama setahun terakhir ini terjadi lima konflik antara nelayan Jawa Tengah dan nelayan dua daerah tersebut. Lagi-lagi yang menjadi sumber konflik sebenarnya karena persaingan, kesenjangan teknologi alat tangkap,

¹⁰⁶ Henry Sitorus, *Menelusuri Kausa Ketertinggalan Masyarakat Pantai*, dalam M. Arif Nasution dkk, *Isu-Isu Kelautan Dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal. 8.

dan kecemburuan sosial. Namun hal ini sudah dapat diselesaikan dengan melibatkan semua pihak, termasuk tujuh Gubernur.¹⁰⁷

Dengan munculnya berbagai bentrok antar-nelayan tersebut, langkah yang ditempuh Dirjen Kelautan dan Perikanan selanjutnya adalah mengadakan pendataan sekitar 250.000 kapal nelayan berbobot di bawah 30 GT, dan rencananya akan disertifikasi. Sebagai tahap awal, sertifikasi akan dilakukan terhadap 5.000 kapal nelayan di 14 pelabuhan perikanan, yang akan dimulai Mei 2006. Sertifikasi itu bertujuan memberikan kepastian kepemilikan kapal dan memperluas akses nelayan terhadap perbankan. Sertifikasi 5.000 kapal nelayan di 14 pelabuhan perikanan itu meliputi: Jakarta (Muara Angke), Jawa Tengah (Pekalongan, Bajomulyo/Pati, Cilacap), Jawa Timur (Muncar, Brondong, Prigi), Bangka Belitung (Tanjung Pandan), Maluku Utara (Ternate), Kepulauan Riau (Bengkalis), Kalimantan Timur (Manggar), Sulawesi Utara (Bitung), Sumatera Utara (Belawan), dan Jawa Barat (Pelabuhan Ratu).¹⁰⁸

Daerah Kabupaten/Kota dalam melakukan pengelolaan terhadap sumber daya perikanan di laut akan lebih mudah membuat kebijakan setempat karena lebih mengetahui situasi dan kondisi serta tingkat sosial budaya masyarakat khususnya

¹⁰⁷ Husni Mangga Barani, dalam *Suara Merdeka*, 25 Maret 2006, hal. 3. Lebih lanjut dikatakan, wilayah empat mil laut dari garis pantai merupakan hak nelayan setempat. Namun antara empat sampai 12 mil, nelayan lain boleh mencari ikan di zona perairan itu. Zona itulah, yang dimanfaatkan nelayan pantura Jawa Tengah, terutama dari Pekalongan dan Pati, dengan mengoperasikan kapal di atas 30 gross tonage (GT).

¹⁰⁸ *Ibid.*

para nelayan. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat atau Daerah Propinsi dalam pembuatan peraturan perikanan antar-daerah Propinsi atau Kabupaten/Kota perlu banyak melakukan kajian dan mendengar saran pertimbangan dari daerah. Permasalahannya menjadi semakin kompleks apabila wilayah laut suatu daerah berbatasan dengan negara lain, yang menggunakan teknologi penangkapan ikan yang lebih maju atau lebih produktif. Misalnya di Indonesia terdapat larangan penggunaan jaring *trawl* (pukat harimau) , tetapi negara tetangga belum tentu melarang alat tangkap jaring *trawl* tersebut. Dalam hal ini masalah pengawasan sangat penting artinya untuk menjaga jangan sampai timbul kesenjangan pendapatan antara nelayan lokal dengan pendatang dan manca negara.

Dengan diberlakukannya Otonomi Daerah, ada implikasi baru dalam pembangunan perikanan, khususnya perikanan pantai yang banyak dilakukan oleh nelayan skala kecil/tradisional. Dirjen Kelautan dan Perikanan mengatakan bahwa berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengandung 2 (dua) implikasi, yaitu:¹⁰⁹

- (1) Daerah Propinsi harus lebih pasti mengetahui potensi perikanan serta batas-batas wilayahnya sebagai dasar menentukan kebijakan penangkapan ikan;
- (2) Daerah Propinsi harus mampu mengalokasikan 4 mil laut dari 12 mil laut yang

¹⁰⁹ Djoko Tribawono, *Hukum Perikanan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 196.

berada di bawah wewenangnya kepada Daerah Kabupaten/Kota yang memanfaatkannya.

Kerja sama antardaerah dalam rangka memanfaatkan sumber daya perikanan laut sangat penting guna mendapatkan hasil optimal bagi masyarakat nelayan tiap-tiap daerah. Kemitraan antardaerah tersebut tidak akan menimbulkan masalah apabila daerah mempunyai persepsi sama bahwa laut tidak bisa di kapling-kapling, laut adalah milik bersama (*common property*) tetapi sumber daya hayati laut tidak diberlakukan laksana harta tak bertuan dan setiap orang leluasa melakukan okupasi dan eksploitatif (*open access*), sehingga bisa dimanfaatkan bersama secara efektif dan efisien demi pelaksanaan pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat nelayan.

Doktrin *common property* ini sebenarnya sudah sejak lama mendapat kritikan, salah seorang pengkritiknya adalah Francis T Christy, seorang ahli perencanaan perikanan pada FAO dalam tulisannya: *Territorial Use Rights in Marine Fishers*, 1982. Sebagaimana yang dikutip oleh OK Saidin, ada empat akibat buruk dari suatu kebijakan pengelolaan sumberdaya laut yang didasarkan pada doktrin *common property*, yakni¹¹⁰ (a) pemborosan sumberdaya secara fisik, (b) inefisien secara ekonomi, (c) kemiskinan nelayan, dan (d) konflik antara pengguna sumberdaya.

¹¹⁰ OK Saidin, *Pemberdayaan Masyarakat Desa Pantai Dan Pemerintah Daerah*, dalam M.Arif Nasution dkk., *Isu-Isu Kelautan, Dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal. 105. Dikatakan selanjutnya, karakteristik seperti ini sangat jelas dalam UU Perikanan dan kebijakan lainnya. Ini pula yang antara lain melatar belakangi munculnya berbagai konflik dalam penggunaan sumberdaya terutama antara nelayan tradisional dengan perusahaan penangkapan ikan.

Rangkuman.

Karakteristik pola pembangunan di era Orde Baru dengan model ‘tetesan ke bawah’ (*trickle down*) sebagai upaya mensejahterakan masyarakat khususnya nelayan, dengan pola strategi 8 jalur pemerataan. Kedelapan aspek tersebut sebagai perwujudan amanah Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945. Setidaknya ada upaya pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*) berupa sandang (pakaian), pangan (makanan), papan (perumahan), pendidikan dan kesehatan maupun kesempatan berusaha/pekerjaan. Dalam perjalanannya, intervensi pemerintah dalam pembangunan khususnya bidang kesejahteraan ekonomi yang berorientasi pertumbuhan dan stabilitas keamanan, menjelma menjadi intervensi yang bersifat destruktif.

Keluarnya UU No. 6 Tahun 1974 sebagai instrumen hukum pembangunan kesejahteraan sosial, yang ditindaklanjuti dengan keluarnya PP No. 41 Tahun 1982 dalam penanganan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin, merupakan kewenangan dan tanggung jawab Departemen Sosial. Pada awal perjalanannya, dalam kebijakan pembangunan kesejahteraan sosial misalnya bidang pendidikan dengan kebijakan ‘wajib belajar’, Menteri Sosial bekerja sama dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. Sementara itu, kebijakan dalam bidang kesempatan kerja, Menteri Sosial bekerja sama dengan Menteri

Ujung kisah dari setiap konflik semacam ini senantiasa mengambil bentuk berupa tragedi kekalahan nelayan tradisional dari perusahaan penangkapan ikan.

Transmigrasi tentang penyelenggaraan transmigrasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.

Dalam perkembangannya terjadi tidak keefektifan secara institusional dalam penanganan kemiskinan. Dikeluarkannya Inpres No. 51 Tahun 1993 merupakan kebijakan terkait dengan kemiskinan yang berbentuk program IDT ternyata sama sekali tidak melibatkan Departemen Sosial. Pada saat Indonesia dilanda krisis ekonomi, keluar Keppres No. 190 Tahun 1998 tentang Program JPS, yang diketuai oleh Meko Ekuin, sedangkan Meko Kesra dan Mensos sebagai anggota. Program JPS ini di kemudian hari memunculkan berbagai protes dari masyarakat melalui LSM karena disinyalir banyak kebocoran-kebocoran hampir mendekati 45%, sementara uang yang digunakan adalah dari hutang pada Bank Dunia. Belakangan muncul kebijakan baru sebagai pengganti program JPS, dengan keluarnya Keppres No. 124 Tahun 2001 jo Keppres No. 8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK). Berbeda dengan Tim JPS. KPK ini diketuai oleh Menko Kesra dan Menko Ekuin sebagai wakil ketua. Baru berjalan sekitar 2 tahun, KPK ini kemudian disempurnakan menjadi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) dengan dikeluarkannya Perpres No. 54 Tahun 2005. Tingkat keberhasilan KPK maupun TKPK hingga kini masih perlu dipertanyakan.

Berbagai kebijakan Pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan dengan keluarnya UU No. 16 Tahun 1964 yang hingga kini belum ada peraturan pelaksanaannya. Kemudian keluar UU No. 9 Tahun 1985 yang kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya PP No. 15 Tahun 1990, PP No. 46 Tahun 1993, PP No. 141 Tahun 2000, dan PP No. 54 Tahun 2002. Namun, substansi UU ini lebih bersifat sentralistik, dan belum memberikan ruang yang cukup bagi upaya menyejahterakan nelayan khususnya nelayan kecil/tradisional dan nelayan pandega karena lebih berorientasi ke arah keamanan dan penertiban perizinan bagi usaha perikanan laut (SIUP, SPI, SIKPI). Kemudian, keluar UU No. 31 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 9 Tahun 1985. Terdapat hal baru dalam muatan UU ini, yaitu pengakuan keberadaan hukum adat dan peradilan perikanan. Terkait dengan peningkatan kesejahteraan nelayan kecil diberikan kemudahan pembebasan perizinan usaha perikanan, pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir. Pelaksanaan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP), sebagai kebijakan maupun penyediaan dananya dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan. Dengan kebijakan yang demikian, peran daerah hanyalah sebagai pelaksana dan fasilitator saja. Berbagai kemudahan dalam bentuk dana pinjaman bergulir yang diberikan PEMP ternyata kemudian menimbulkan persoalan di lapangan, dengan banyaknya nelayan yang tidak mengembalikan pinjaman dana bergulir tersebut. Untuk menghindari kemacetan dalam perguliran dana, kemudian kebijakan ini diperbarui dengan bentuk Swamitra Mina dengan Bank Bukopin.

Dengan masuknya pola perbankan, para nelayan yang akan mengakses dana untuk kegiatan PEMP segala persyaratan disesuaikan dengan yang berlaku pada perbankan. Masih muncul pertanyaan, siapa yang kemudian dapat memanfaatkan kebijakan PEMP ini kalau bukan orang-orang yang tergolong mampu dan/atau yang memiliki jaminan yang layak bagi Perbankan.

BAB V

POLITIK HUKUM MENYEJAHTERAKAN MASYARAKAT NELAYAN di JAWA TENGAH

Dalam Bab lima ini pembahasan diarahkan untuk memaparkan dan menguji seberapa jauh UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan, dan UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, dan berbagai instrumen hukum, serta Peraturan Daerah lainnya dapat diterapkan dalam upaya membangun kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat nelayan di Jawa Tengah.

Pendekatan juridis tersebut dimaksud sebagai upaya memahami Politik Hukum Negara dalam mensejahterakan masyarakat nelayan. Dalam konteks ini, persoalan yang perlu dikemukakan adalah bagaimana pemerintah daerah Jawa Tengah merencanakan, memilih dan memutuskan strategi yang tepat bagi upaya meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat nelayan.

A. Kebijakan Politik Hukum Negara Kesejahteraan

Untuk mencapai pemahaman komprehensif itu, di satu pihak perlu ditegaskan bahwa politik hukum secara operasional diartikan sebagai konsep dan pendekatan akademik dalam memahami persoalan hukum, bagaimana cita-cita itu dicapai melalui

keefektifan hukum dapat dilihat tentang seberapa jauh daya kerja hukum sesuai dengan tujuannya.

Menurut Antony Allot kita dapat mengatakan bahwa hukum itu efektif, bila tujuannya preventif (pencegahan), eksistensinya dan penerapannya mencegah sikap yang tidak disetujui. Bila tujuannya kuratif, untuk memperbaiki suatu kekurangan atau kerusakan, keberhasilannya diukur sejauh mana kekurangan atau kerusakan hilang. Hukum yang efektif umumnya harus dilakukan sesuai dengan tujuannya; bila terjadi kegagalan, harus ada kemungkinan dan cara perbaikan yang mudah. Bila diharuskan untuk menerapkan hukum di dalam keadaan yang berbeda atau baru, hukum harus cukup dapat disesuaikan.

We can tell if it is effective if, its purpose being preventive, its existence and application prevent the conduct disapproved of. If its purpose is curative, to remedy some deficiency or disorder disappears. Effective laws should generally do what they are designed to do; if some failure occurs, there should be the possibility and means of easy rectification. If the necessity comes to apply the law in different or new circumstances, the law should be sufficiently adaptable.¹

Seiring dengan itu, Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa politik hukum adalah: *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan

¹ Antony Allot, *The Limit of Law*, London-Butterworths, 1980, hal. 29.

kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.²

Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakupi proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Dari kerangka teoretis itu menjadi sangat jelas bahwa kebijakan pemerintah terkait dengan membangun kesejahteraan tidak akan lepas dari penggunaan berbagai tingkat peraturan hukum.

Bintan Regen Saragih berpendapat bahwa politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau perlu dirubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti menyejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.³

Sementara itu, pengertian politik hukum oleh Utrecht sebagaimana dikutip oleh Bintan Regen Saragih dinyatakan, politik hukum berusaha membuat kaidah-

² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 9; Lihat, Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 160, dan *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*, Forum Keadilan, No.29 April 1991, hal. 65; Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumnus, Bandung, 1986, hal. 151; Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, LBH, Surabaya, September 1985; Imam Syaukani, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 22.

³ Bintan Saragih, *Politik Hukum*, CV Utomo, Bandung, 2006, hal. 17.

kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan ketentuan kenyataan sosial.⁴

Makna yang terkandung dalam pengertian tersebut adalah bahwa politik hukum merupakan kebijakan hukum agar pemerintahan dapat berjalan lancar dengan perencanaan yang baik. Tujuan yang diinginkan adalah agar hukum yang ada dapat menjawab berbagai kebutuhan sosial yang berkembang dalam masyarakat. Apabila hukum tertinggal dengan kebutuhan masyarakat, perlu diadakan pembaruan hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Ruang lingkup politik hukum meliputi: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.⁵

⁴ *Ibid.*, hal. 18. Selanjutnya dikatakan: Politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha menghilangkan ketegangan antara positivitas dan realitas sosial. Politik hukum membuat suatu *ius constiuendum* (hukum yang akan berlaku), dengan berusaha agar kemudian berlaku sebagai *ius cosntitutum* (hukum yang berlaku yang baru).

⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal. 352-352.

Meskipun kebijakan Politik Hukum sebagaimana dikemukakan itu dalam realitas telah memperlihatkan kaitannya dengan keefektifan hukum, peraturan undang-undangan tidak selalu memberikan jaminan langsung. Dalam praktik bagi hasil sebagaimana diatur oleh UU juga masih mempertimbangkan adat kebiasaan sebagai *the living law* dalam masyarakat.

Teori *the living law* sesungguhnya tergolong pada pendekatan sosiologi hukum (*sociological jurisprudence*), yang semula dipelopori oleh Eigen Ehrlich (1862-1920) yang melakukan pengujian terhadap keputusan-keputusan hakim, sebagai suatu penyelidikan terhadap dokumen-dokumen secara lebih dekat, dan di atas segalanya, melakukan suatu observasi dalam masyarakat.

Secara operasional dapat ditegaskan bahwa teori *the living law* bermula dari studi dokumen seperti sewa-menyewa, wasiat, perjanjian jual beli, yang menyediakan gambaran suatu praktik masyarakat dalam pengaturan transaksi komersial. Oleh karena fakta hukum begitu vital adalah juga fakta kehidupan sosial itu sendiri, menjadi suatu keharusan untuk melakukan kajian tidak terbatas terhadap aktivitas organisasi kehidupan dalam suatu masyarakat. Karena itu, *the living law is to be understood since practice creates a very important part of that law*.⁶

Pengembangan teori *the living law* Ehrlich dikembangkan oleh Karl Von Savigny (1779-1861) sebagaimana yang dikatakan oleh L B Curzon bahwa ajaran

⁶ Lihat L B Curzon, *Jurisprudence*, Macdonald and Evans Ltd, Phalmouth, London, 1979, hal. 146. Lihat juga dalam Dias, *Jurisprudence*, Butterworths, London, 1976, hal. 588.

utamanya ada hubungan asal usul antara hukum dengan manusia secara alamiah dan sifat-sifat manusia sesuai dengan perkembangan sejarah. Dalam hal ini Karl Von Savigny mengatakan, sebenarnya hukum yang hidup dalam masyarakat adalah hukum adat, tidak muncul secara berubah-ubah oleh pembuat hukum, tetapi oleh kekuatan secara diam-diam dari dalam masyarakat itu sendiri.

The true "living law" is "customary law", does is not emerge from the arbitrary will of a law-giver, but from "internal , silently-operating forces" within the community.⁷

Dengan demikian, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.⁸

Mengenai pandangan Savigny tentang hukum lahir dari suatu spirit zaman (*volkgeist*) disimpulkan sebagai berikut.

- a. *All law is originally formed by custom and popular feeling, that is, by silently operating forces"*
- b. *Law is a special product of people's genius. Like language, it evolves gradually of embodies a people's characteristics. It flourish with the growth of a people; it dies away when a people loses its individually*
- c. *Laws have no universal validity, they apply solely to the nations in which they were created*
- d. *Law is not static it is subject to the same movement and development as every other expression of the life of the people.*
- e. *Law comes from no law-giver, but from a people instinctive sense of the right, hence because true law is found and not made, legislation lacks the vital significance of custom.*
- f. *Law is therefore, the expression of a people spirit.⁹*

⁷ L.B.Curzon, *Jurisprudence*, Macdonald & Evans Ltd, Phalmouth, 1979, hal. 155

⁸ Lili Rasjidi dan I.B.Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003. hal. 122.

⁹ *Ibid.*, 156.

B. Peraturan Hukum tentang Kesejahteraan Masyarakat, dan Khususnya

Nelayan

Sebagaimana telah dijelaskan, kebijakan pemerintah pusat terkait dengan peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat, khususnya nelayan mengenal berbagai bentuk, baik kebijakan eksekutif berbentuk produk Undang-undang dan keputusan eksekutif lain termasuk diskresi. Tidak jauh berbeda dengan kebijakan di tingkat daerah, tinjauan atas Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur menjadi kajian yang komprehensif sebagaimana berikut ini.

Realitas sosial yang selalu muncul sebagai suatu kenyataan yang bertentangan dengan hukum menunjukkan suatu gejala yang menghambat pelaksanaannya merupakan sesuatu yang sulit dihindari, sebab di samping berbagai pihak dalam keadaan kondisi sosial yang berbeda dan bervariasi.¹⁰

Lebih jauh dari itu, tidak jarang kemungkinan tertinggalnya hukum di belakang persoalan yang diaturnya dan hal ini akan makin parah apabila jarak yang memisahkan antara peraturan formal dengan kenyataan yang terjadi telah melampaui batas-batas kewajaran.¹¹ Dengan mengutip pendapat Yehezkel Dror, lebih lanjut Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa ketinggalan (*lag*) itu hanya akan terjadi apabila di situ terjadi lebih dari sekedar ketegangan yang tertentu, apabila hukum itu secara

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Perspektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 41.

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal. 99.

nyata telah tidak memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang timbul dari perubahan-perubahan sosial yang besar yang terjadi atau apabila tingkah laku sosial dan kesadaran akan kewajiban yang biasanya tertuju kepada hukum berbeda dengan jelas dari tingkah laku yang dikehendaki oleh hukum.¹²

1. UU No. 6 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kesejahteraan Sosial

Diterbitkannya UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial ini dengan tujuan untuk mengatur/menetapkan garis-garis pokok pelaksanaan usaha-usaha kesejahteraan sosial, bagi Pemerintah menjadi dasar hukum untuk lebih mengarahkan, meningkatkan, memperluas, serta menyempurnakan cara-cara pelaksanaan, pemeliharaan dan pembinaan kesejahteraan sosial, yaitu dengan mewujudkan sekuritas sosial bagi semua warganegara.¹³

Sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1)¹⁴ UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, usaha-usaha Pemerintah dalam pembangunan

¹² *Ibid.*, hal., 100, dikutip dari Yehezkel Dror, *Law and Social Change*, Baltimore, Penguin Books, 1969, hal. 90.

¹³ Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 1974.

¹⁴ Pasal 4 selengkapnya berbunyi:

- a. bantuan sosial kepada Warganegara baik secara perseorangan maupun dalam kelompok yang mengalami kehilangan peranan sosial atau menjadi korban akibat terjadinya bencana-bencana, baik sosial maupun alamiah, atau peristiwa-peristiwa lain;
- b. pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistem jaminan sosial;
- c. bimbingan, pembinaan dan rehabilitasi sosial, termasuk di dalamnya penyaluran ke dalam masyarakat, kepada Warganegara baik perorangan maupun dalam kelompok, yang terganggu kemampuan untuk mempertahankan hidup, yang terlantar atau yang tersesat;
- d. pengembangan dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan peradaban, perikemanusiaan dan kegotong-royongan.

kesejahteraan sosial meliputi (a) bantuan sosial; (b) pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial, (c) bimbingan, pembinaan dan rehabilitasi soaial, (d) pengembangan dan penyuluhan sosial.

Dalam penyelenggaraan usaha-usaha yang disebutkan itu dilakukan baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. Sementara tanggung jawab Pemerintah Pusat dibebankan kepada Departemen yang disertai tugas urusan kesejahteraan sosial. Sementar itu di tingkat Daerah diserahkan kepada aparat Pemerintah Daerah, khususnya Dinas Kesejahteraan Sosial. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial yang menyebutkan: Alat kelengkapan pemerintah dalam lapangan kesejahteraan sosial:

- (a) di tingkat pusat ialah Departemen yang disertai tugas urusan kesejahteraan sosial dengan seluruh aparatnya;
- (b) di tingkat daerah ialah aparat-aparat yang disertai tugas urusan kesejahteraan sosial di daerah.

Dalam era otonomi daerah, ternyata di berbagai pemerintah Kabupaten/Kota terjadi penggabungan lembaga, seperti Dinas Sosial digabungkan dengan Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Kebijakan pemerintah Jawa Tengah dalam membangun kesejahteraan sosial termuat dalam Perda No. 11 Tahun 2003 tentang Rencana Strategis (Renstra)

Propinsi Jawa Tengah¹⁵ Tahun 2003 – 2008, dengan arah kebijakan pembangunan daerah Jawa Tengah dalam bidang kesejahteraan sosial yang ditempuh adalah:

- 1) mendorong peningkatan kualitas dan profesionalisme Sumber Daya Manusia (SDM) dalam rangka percepatan pelayanan sosial yang lebih adil dan merata, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial;
- 2) penyediaan sarana dan prasarana panti sosial yang memadai;
- 3) optimalisasi penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dengan mengedepankan potensi dan sumber kesejahteraan sosial keluarga dan partisipasi masyarakat;
- 4) meningkatkan partisipasi masyarakat dan mendayagunakan Potensi dan Sumber Daya Kesejahteraan Sosial (PSKS) dalam penanganan PMKS;
- 5) mempercepat upaya penanggulangan akibat bencana/bencana alam.

Kebijakan pemerintah Jawa Tengah bidang kesejahteraan sosial yang tertuang dalam Renstra, selanjutnya Dinas Sosial Jawa Tengah menjabarkannya dalam program tahun 2004-2008, yang meliputi hal hal berikut.¹⁶

¹⁵ Lembaran Daerah-Jawa Tengah Tahun 2003 No. 109.

¹⁶ Dinas Kesejahteraan Sosial Jawa Tengah, *Data Dan Informasi Dinas Kesejahteraan Sosial Propinsi Jawa Tengah Tahun 2005*, hal. 15-16.

- a) Pengembangan kesejahteraan sosial, untuk (1) menumbuh kembangkan kesadaran dan tanggung jawab sosial masyarakat termasuk dunia usaha dan keikutsertaannya dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial, dan (2) meningkatkan kesejahteraan sosial para PMKS untuk hidup layak dan bermartabat;
 - b) Pelayanan dan rehabilitasi sosial, untuk mengembalikan dan melindungi fungsi sosial bagi warga masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial dalam tatanan kehidupan dan penghidupan masyarakat;
 - c) Peningkatan partisipasi sosial kemasyarakatan, untuk: peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan sosial pemberdayaan organisasi sosial, PSKS, dan partisipasi masyarakat guna meningkatkan fungsi dan perannya selaku mitra pemerintah, dalam berperanserta menangani PMKS;
 - d) Penanggulangan bencana/bencana alam, untuk: mewujudkan dan memulihkan kembali fungsi sosial bagi para korban bencana/bencana alam melalui berbagai bantuan dan penanganan/penanggulangannya;
 - e) Pemberdayaan perempuan, untuk: peningkatan perlindungan PMKS dan penyadaran tentang kesetaraan dan keadilan gender PMKS;
 - f) Peningkatan sumber daya aparatur, untuk: peningkatan kualitas SDM aparatur bidang umum dan kesejahteraan sosial, sebagaimana pada matrik berikut.
-

Matrik: 1

**Penjabaran Permasalahan, Program dan Sasaran Program Renstra Dinas
Kesejahteraan Sosial Tahun 2004-2008**

No.	Permasalahan	Program	Sasaran Program
1.	Belum optimalnya penanganan pengembangan kesejahteraan sosial	Pengembangan kesejahteraan sosial	Penumbuhkembangan kesadaran dan tanggung jawab sosial masyarakat termasuk dunia usaha, dan keikutsertaannya dalam penanganan kesejahteraan sosial para PMKS untuk hidup layak dan bermartabat
2.	Masih rendahnya pengembangan potensi dan sumber kesos baik aparatur lembaga pemerintah maupun swasta	Pelayanan dan rehabilitasi sosial	Pengembangan dan perlindungan fungsi sosial bagi warga masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial dalam tatanan kehidupan dan penghidupan masyarakat
3.	Belum memadainya sarana dan prasarana panti sosial baik pemerintah maupun swasta	Peningkatan partisipasi sosial ke masyarakat	Peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan sosial melalui bimbingan dan pemberdayaan organisasi sosial karang taruna dan paguyuban PSM guna meningkatkan peranannya selaku mitra pemerintah kearah kemandirian dalam berperan serta menangani PMKS
4.	Belum optimalnya penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS)	Penanggulangan bencana/bencana alam	Pemulihan kembali fungsi sosial para korban bencana/bencana alam melalui berbagai bantuan dan penanganan/penanggulangan
5.	Masih rendahnya pengembangan potensi dan sumber kesejahteraan sosial (PSKS)	Pemberdayaan perempuan	Peningkatan perlindungan PMKS dan penyadaran tentang kesetaraan dan keadilan gender PMKS

	di masyarakat dalam bidang kesejahteraan social	.	
6.	Belum efektifnya penanggulangan alam baik yang bersifat preventif	Peningkatan sumber daya aparatur, peningkatan sarana dan prasarana	Peningkatan kualitas SDM aparatur bidang umum dan kesejahteraan sosial Penyempurnaan gedung kantor dan sarana pendukung lainnya

Sumber: Dinas Kesejahteraan Sosial, Jawa Tengah, 2006.

Berdasarkan berbagai program itu, ternyata dalam sasaran yang hendak dicapai tiap-tiap program adalah lebih menitikberatkan penanganan bagi masyarakat Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Walaupun tidak secara khusus disebut masyarakat nelayan, apabila dikaitkan dengan nelayan miskin, sudah masuk dalam kategori masyarakat Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) tersebut.

Dari sejumlah program Dinas Kesejahteraan Sosial Jawa Tengah yang telah dilaksanakan mengarah kepada PMKS, sejumlah 32 PMKS, meliputi:¹⁷

1. anak balita terlantar; 2. anak terlantar; 3. anak yang menjadi korban kekerasan /diperlakukan salah; 4. anak nakal; 5. anak jalanan; 6. anak cacat; 7. wanita rawan sosial ekonomi; 8.wanita menjadi korban tindak kekerasan/diperlakukan salah; 9. lanjut usia terlantar; 10. lanjut usia menjadi korban tindak kekerasan/diperlakukan salah; 11. cacat tubuh; 12.tuna netra; 13.tuna rungu wicara; 14.tuna laras; 15. cacat

¹⁷ Sumber: Data (diolah), PMKS Dan PSKS Di Jawa Tengah, Dinas Kesejahteraan Sosial Jawa Tengah, 2004, hal. 77 – 90.

mental reterdasi; 16. cacat ganda; 17. panca bekas penyandang penyakit kronis; 18. eks kusta; 19. tuna susila; 20. gelandangan; 21. bekas narapidana; 22. pekerja migran; 23. korban penyalahgunaan narkotika; 24. keluarga fakir miskin; 25. keluarga berumah tak layak huni; 26. keluarga yang bermasalah sosial psiko; 27. keluarga rentan; 28. komunitas adat terasing; 29. masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana; 30. korban bencana alam; 31. korban bencana sosial; 32. HIV/Aids.

Program tersebut telah memberikan manfaat besar bagi rakyat miskin, walaupun tidak disebutkan secara tegas. Jumlah keluarga Fakir Miskin tersebut di dalamnya termasuk keluarga miskin dari para nelayan telah memperoleh manfaat. Pengaruh positif tersebut dibuktikan melalui penurunan jumlah keluarga fakir miskin menjadi 21,78% pada tahun 2004, jika dibandingkan dengan tahun 2002 yang jumlahnya mencapai 23,06%.¹⁸

Sebagai pijakan dalam mengukur kemiskinan, Biro Statistik (BPS) Jawa Tengah memakai indikator kemiskinan adalah kemampuan seseorang dalam pemenuhan kebutuhan dasar, dan variabel yang diangkat antara lain meliputi: kondisi papan (rumah), pangan (makanan), dan sandang (pakaian). Ketiga variabel tersebut menunjukkan hal hal berikut.¹⁹

a. Jenis Lantai Rumah

¹⁸ *Ibid.*, hal. 9.

¹⁹ Sumber data: BPS Jawa Tengah, *Perumusan Indikator Kemiskinan Di Jawa Tengah*, 2003, hal. 11-12.

Jenis lantai rumah merupakan salah satu indikator untuk menunjang kesehatan masyarakat. Rumah tangga miskin yang berlantai tanah terdapat 63,16%, sedangkan yang berlantai bukan tanah terdapat 36,84%, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel: 1

Jenis lantai	Status Kemiskinan Konseptual		Total
	Tidak Miskin	Miskin	
Bukan tanah	65,23	36,84	60,42
Tanah	34,77	63,16	39,58
Total	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS, Jawa Tengah, 2003.

b. Pangan (makanan)

Indikator dalam pangan (makanan) ini diukur dari variasi konsumsi lauk pauk (daging, ikan, telur) selama seminggu. Pada rumah tangga dengan konsumsi lauk pauk yang bervariasi selama seminggu hanya 5,26, sedangkan konsumsi lauk pauk yang tidak bervariasi sebesar 94,74%. Lihat pada tabel berikut:

Tabel: 2

Variasi Lauk Pauk	Status Kemiskinan Konseptual		Total
	Tidak Miskin	Miskin	
Ya	53,76	5,26	44,54
Tidak	46,24	94,74	54,46
Total	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS Jawa Tengah, 2003.

c. Sandang (pakaian)

Variabel sandang ini dicerminkan dengan kemampuan membeli minimal 1 stel pakaian dalam setahun. Terdapat 29,82 rumbah tangga yang mampu membeli 1 stel pakaian, sedangkan 70,18% tidak mampu membeli minimal 1 stel pakaian. Lihat tabel berikut.

Tabel: 3

Pembelian Pakaian	Status Kemiskinan Konseptual		Total
	Tidak Miskin	Miskin	
Pernah	74,55	29,82	66,96
Tidak Pernah	25,45	70,18	33,00
Total	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS Jawa Tengah, 2003.

Gambaran kemiskinan di Jawa Tengah tersebut memang tidak menggambarkan kemiskinan yang melibatkan masyarakat nelayan. Sesungguhnya di antara nelayan pandega termasuk kategori miskin. Sebagaimana contoh salah seorang nelayan Pekalongan mengaku bahwa rumah yang dimiliki terdiri dari dinding bambu, lantai tanah, dan hanya terisi kursi panjang layaknya kursi pedagang kaki lima.²⁰

Jelaslah bahwa nelayan miskin tidak disebut secara khusus dalam UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Kesejahteraan Sosial atau Perda 11 Tahun 2003 tentang Rencana Strategi (Renstra) Propin Jawa Tengah Tahun 2003 – 2008, akan

²⁰ Sumber: *Nelayan Pantaisari*, Pekalongan, tanggal 22 April 2006.

tetapi bantuan yang disediakan pemerintah pusat sesuai konsep negara kesejahteraan telah dirasakan manfaatnya oleh masyarakat miskin pada umumnya, dan masyarakat nelayan pada khususnya di Jawa Tengah.

2. Kebijakan Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan

a. Kebijakan IDT

Kebijakan pengentasan kemiskinan sebagai amanah Pasal 34 UUD 1945 telah ditindaklanjuti oleh UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, kemudian dikeluarkan PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin.²¹

Dalam Pasal 34 UUD 1945 (setelah amandemen) disebutkan:

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara (rumusan asli Pasal 34).
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan (hasil amandemen keempat).
- (3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. (hasil amandemen keempat).
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang (hasil amandemen keempat).

²¹ LN Tahun 1981 No. 59, TLN No. 3206.

Pada era tahun 1990, UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial tersebut ternyata memperlihatkan keberhasilan. Hal ini dapat terlihat adanya jumlah penurunan orang miskin di tahun 1970 mencapai 70 juta orang, pada tahun 1990 tinggal 23 juta orang.²²

Meskipun demikian, dalam waktu bersamaan muncul kemiskinan absolut, (kebutuhan dasar hidup berupa: sandang/pakaian pangan/makanan, perumahan, dan pendidikan) serta ketidak merataan pendapatan yang melebar mencakup antar sektor, antar kelompok, dan antar wilayah.²³ Karena itulah pemerintah memunculkan kembali program pengentasan kemiskinan melalui Inpres Desa Tertinggal, Inpres No. 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, yang terkenal dengan program IDT. Kebijakan hukum dan politik jelas memperlihatkan upaya-upaya pemerintah dalam membangun masyarakat sejahtera.

Sesuai dengan Surat Keputusan Mendagri No. 414.1-54 tentang Penetapan Desa/Kelurahan Tertinggal Untuk Tahun Anggaran 1995/1996, ditetapkan kriteria desa tertinggal sejumlah 22.094 desa di 27 Propinsi. Sementara di Jawa Tengah terdapat 2.319 desa tertinggal yang perlu mendapatkan perhatian. Dalam Lampiran Surat Keputusan Mendagri Nomor 4.14.1.54 Tahun 1995 terdapat 4 variabel utama mengenai desa tertinggal.²⁴

²² Sutyastie Soemitro Remi, *Op.cit.*, hal. 1.

²³ *Ibid.*

²⁴ Dalam Lampiran Surat Keputusan Mendagri Nomor 4.14.1.54 Tahun 1995 tentang Penetapan Desa Tertinggal, terdapat jumlah desa tertinggal di seluruh Indonesia, dan kriteria desa tertinggal, yang terdiri dari 18 variabel, dan dikelompokkan dalam 4 variabel utama, yang meliputi: (a) Potensi

Dalam menentukan desa tertinggal ini tidak dimunculkan secara khusus sebagai desa tertinggal nelayan, tetapi hal tersebut sudah termasuk di dalamnya. Hal ini disebutkan dalam ketentuan Umum nomor 4 dalam Lampiran Inpres No. 5 Tahun 1993.²⁵

Realisasi konsep kesejahteraan telah terlihat dalam kebijakan Pemerintah Jawa Tengah sampai tahun 1997, tampak adanya peningkatan status desa tertinggal dan kelompok masyarakat (Pokmas) di 33 Kabupaten/Kota, terdiri atas 433 kecamatan, dan 2.524 desa tertinggal. Sesuai dengan laporan Direktorat Pembangunan Desa Jawa Tengah dari jumlah 2.524 desa tertinggal, yang telah terentaskan dengan bantuan IDT seluruhnya berjumlah: 2.303 desa, sedangkan jumlah anggota Pokmas IDT yang telah menerima dana IDT sejumlah 576.034 KK terdiri dari 2.411.884 jiwa, yang telah terentaskan mencapai 219.022 KK terdiri dari 901.011 jiwa.²⁶

fasilitas desa, meliputi: jalan utama desa, lapangan usaha mayoritas penduduk, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, tenaga kesehatan yang tinggal di Desa, sarana komunikasi; (b) Perumahan dan lingkungan, meliputi: kepadatan penduduk, sumber air minum/masak penduduk, sumber bahan bakar penduduk; c) Keadaan dan potensi penduduk, meliputi: prosentase rumah tangga pengguna listrik, prosentase rumah tangga yang punya TV, prosentase rumah tangga pertanian, prosentase rumah tangga yang memiliki ranmor 2/3 atau motor tempel, keadaan sosial ekonomi penduduk, keadaan rumah tangga pelanggan koran/majalah; (d) akses kemudahan, meliputi: kemudahan mencapai puskesmas/fasilitas kesehatan lain (di luar rumah sakit), kemudahan mencapai pasar permanen, kemudahan mencapai kelompok pertokoan.

²⁵ Dalam ketentuan Umum nomor 4 disebutkan: Kelompok masyarakat adalah kumpulan keluarga miskin, yang dibentuk oleh masyarakat dan menjadi kelompok sasaran program IDT. Khususnya yang bermukim di desa tertinggal, seperti buruh tani, petani berlahan sempit, nelayan....., dan kelompok miskin lainnya.

²⁶ Direktorat Pembangunan Desa Jawa Tengah, *Rekapitulasi Pokok Kegiatan IDT Propinsi Daerah Tingkat Jawa Tengah Sampai Akhir Bulan September 1997*, Semarang 1997.

b. Kebijakan JPS dan KPK

Memasuki era Reformasi yang ditandai dengan munculnya krisis ekonomi, kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat kemudian mengeluarkan kebijakan program penanggulangan kemiskinan. Terdapat dua kebijakan, yaitu: Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK)

1) Program Jaring Pengaman Sosial (JPS)

Dalam pelaksanaan program JPS Propinsi Jawa Tengah telah mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur No. 460.05/197/1999 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengelolaan Program Jaring Pengaman Sosial (TKPP JPS) Jawa Tengah Untuk memperluas ruang lingkup JPS juga meliputi penanggulangan kemiskinan, kemudian dikeluarkan Surat Keputusan Gubernur No. 460.05/184/2000 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengelolaan Program Jaring Pengaman Sosial Dan Penanggulangan Kemiskinan (TKPP JPS PK) Jawa Tengah.

Dalam susunan Tim pelaksanaan program JPS dan penanggulangan kemiskinan ini institusi yang dominan adalah Bappeda, sementara Dinas Kesejahteraan Sosial hanya sebagai anggota. Menurut amanah UU No. 6 Tahun 1974

dan ditindak lanjuti dengan PP No. 41 Tahun 1982, Lembaga Kesejahteraan Sosial bertanggung jawab atas penanganan kemiskinan.

Dalam pelaksanaan programnya, JPS melibatkan Forum Lintas Pelaku (FLP) yang merupakan wadah bagi elemen-elemen masyarakat, dengan melibatkan organisasi non pemerintah (ornop) atau lembaga swadaya masyarakat (LSM). Di Jawa Tengah, FLP telah terbentuk di 35 Kabupaten.²⁷

Program JPS Jawa Tengah yang langsung dirasakan masyarakat dalam kaitannya dengan kesejahteraan dalam kebutuhan dasar hidup, yaitu terkait dengan aspek: pangan, pendidikan, kesehatan, pekerjaan. Alokasi realisasi program tersebut meliputi (1) Operasi Psar Khusus (OPK) Beras, dilakukan melalui 6 wilayah Sub Dolog Jawa Tengah yang tersebar di 534 kecamatan ; (2) Beasiswa dan DBO Dikdasmen, diberikan sekolah penerima DBO untuk 9 Kabupaten, adalah: SD/MI/SDLB: 4.111 negeri dan 705 swasta, SLTP/MTs/SLTPLB: 391 negeri, dan 365 swasta, SMA/SMLB: 112 negeri dan 196 swasta.

Untuk program beasiswa dan DBO Dikdasmen menjangkau 12 Kabupaten, diberikan kepada siswa SD/MI/SDLB: 75.360 siswa, SLTP/MTs/SLTPLB: 70.278 siswa, SMU/SMK/MA/SMLB: 16.236 siswa; (3) Dana Operasional dan Pemeliharaan (DOP) SD/MI dialokasikan: SD sejumlah: 20.943 sekolah, dan MI: 3.682 sekolah; (4) Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan, JPS BK), dengan

²⁷ Bappeda Jawa Tengah, *Jaring Pengaman Sosial, Laporan Akhir Perkebangan Program-program*, 2000, hal. 20.

sasaran keluarga miskin yang ditetapkan oleh Tim Desa, (pamong desa, PLKB, Bidang, PKK dan LSM). Pelaksana diberikan kepada Puskesmas, berupa: pelayanan kesehatan dasar, perbaikan gizi, revitalisasi posyandu, pemberantasan penyakit menular; (5) Jaring Pengaman Sosial Bidang Sosial (JPS BS). Program hanya dilaksanakan di Kota Semarang, yang ditujukan kepada: anak jalanan dan anak terlantar, berupa: pemberian beasiswa, pelatihan ketrampilan, pemberian makanan tambahan, rumah singgah, tutorial, dan konseling; (6) Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS). Program PMT-AS ini bertujuan untuk meningkatkan ketahanan fisik siswa melalui perbaikan gizi dan kesehatan pada anak sekolah SD-SLTP, yang meliputi: 3.161 Desa/Kelurahan, dengan jumlah SD/MI/Ponpes: 7.503 sekolah, dan jumlah siswa/santri: 1.191.590 siswa.

Selain itu, ada juga program (7) Padat Karya Perkotaan (PKP). Program PKP ditujukan kepada penganggur miskin, tidak terampil, berpendidikan maksimal SMU, berusia antara 15 – 55 tahun. Dialokasikan untuk 7 Kabupaten, dengan pembangunan sarana fisik di wilayah masing-masing; (8) Program Prakarsa Khusus Bagi Penganggur Perempuan (PKPP) Program PKPP sasarannya adalah penganggur perempuan miskin, tidak terampil, berpendidikan maksimal SMU. Berusia 18–60 tahun; (9) Program Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE). Program PDM-DKE bertujuan meningkatkan daya beli masyarakat miskin di pedesaan dan perkotaan dengan menciptakan lapangan kerja dan

kesempatan berusaha, menggerakkan ekonomi rakyat dengan membangun kembali sarana/prasarana ekonomi dan sosial.²⁸

Adapun program-program JPS yang terkait dengan kesejahteraan masyarakat tersebut telah dilaksanakan di sejumlah Kabupaten/kota. Misalnya, (1) Operasi Pasar Khusus (OPK) Beras; (2) Beasiswa dan DBO Dikdasmen; (3) DOP SD/MI; (4) JPS Bidang Kesehatan; (5) Program Makanan Tambahan untuk Anak Sekolah (PMT-AS). Sedangkan program JPS lainnya: (1) PDM-DKE dilaksanakan di 31 Kabupaten/Kota; (2) PKP dilaksanakan di 26 Kabupaten/Kota; (3) PKPP dilaksanakan di 7 Kabupaten/Kota; (4) JPS Bidang Sosial hanya dilaksanakan di Kota Semarang.²⁹

Untuk pelaksanaan program JPS di Jawa Tengah, berdasarkan hasil kunjungan Lapangan Unit Pengaduan Lapangan Tim Koordinasi Pengelola Program-program (UPM TKPP) diperoleh bukti bahwa selain telah terdapat keberhasilan juga terdapat berbagai kelemahan. Keberhasilannya antara lain dengan memperoleh bantuan Beasiswa DBO, anak-anak yang terancam putus sekolah dapat dihindari sehingga dapat menikmati Program Wajib Belajar 9 tahun, dan bagi keluarga pra sejahtera dan sejahtera I dapat menikmati pelayanan kesehatan secara cuma-cuma.

²⁸ *Ibid.*, hal. 6

²⁹ *Ibid.*, dalam lampiran 7.

Sementara itu, penyimpangan antara lain berupa penyelewengan/pemotongan dana, menaikkan harga beras dan memberikan kepada orang yang tidak berhak menerima, membelokkan alokasi dana pada kegiatan lain dan sebagainya di 10 Kabupaten.³⁰

2) Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK)

Kebijakan lain yang dipandang telah memberikan kontribusi atas upaya mengentaskan kemiskinan adalah program Penanggulangan Kemiskinan. Meskipun kebijakan tentang Penanggulangan Kemiskinan ini tidak didukung oleh Undang-undang sangat beruntung mengingat Keppres No. 124 Tahun 2001 juncto Keppres No. 8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK), kemudian diubah dengan Keppres No. 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK). Diakui bahwa Keppres lama tidak menyebutkan keberadaan Tim Pelaksana lapangan yang lebih teknis sehingga tidak timbul suatu koordinasi yang baik antara instansi di tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota. Atas dasar situasi itu keluar Keppres No. 50/Peg.Huk/2002 tentang Tim Penanggulangan Kemiskinan Depsos RI. Pada tahun 2005 ini keluar lagi Perpres No. 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Kebijakan pemerintah ini ternyata juga memunculkan persoalan dalam koordinasi yang tidak dapat terlaksana dengan baik, mengingat realisasi aturan ini daerah juga turut menghambat.

³⁰ *Ibid.*

Sebagai tindak lanjutnya, Gubernur Jawa Tengah mengeluarkan Keputusan Gubernur Jateng Nomor 460/294/2002 tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan Propinsi Jawa Tengah. Kemudian diperbarui dengan dikeluarkannya Keputusan Gubernur Jateng Nomor 460/58/2004 tentang Perubahan Susunan Tim Komite Penanggulangan Kemiskinan Propinsi Jawa Tengah. Kemudian keluar Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 412.6.05/02/2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Propinsi Jawa Tengah. Untuk meningkatkan kinerja kelembagaan, tim yang terbentuk dibantu oleh Sekretariat sebagai kelengkapan dari Sekretariat Daerah Propinsi yang berkedudukan di Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapermas) Propinsi Jawa Tengah.

Sasaran strategi penanggulangan kemiskinan Jawa Tengah dan berdampak positif pada realisasi kesejahteraan masyarakat, yaitu terbagi dalam sasaran kuantitatif dan kualitatif.³¹

Sasaran kuantitatif meliputi hal-hal berikut.

1. menurunnya jumlah penduduk miskin dari sebesar 6.579.680 jiwa (19,87%) pada tahun 2005 menjadi sebesar 5.883.310 jiwa (17,23%) pada tahun 2008;
2. menurunnya jumlah Keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera I (alasan ekonomi) dari sebesar 2.722.187 KK (31,15%) pada tahun 2005 menjadi sebesar 2.698.726 KK (29,62%) pada tahun 2008.

³¹ Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, *Buku Rencana Induk Penanggulangan Kemiskinan Jawa Tengah Tahun 2001-2005*, Semarang, hal. 6 – 7.

Sasaran kualitatif meliputi hal-hal berikut.

1. meningkatnya kualitas sumberdaya manusia dari keluarga miskin untuk dapat berusaha dengan memanfaatkan sumberdaya yang ada secara optimal;
 2. meningkatnya kemampuan, ketahanan dan kemandirian masyarakat miskin;
 3. meningkatnya efisiensi dan produktivitas masyarakat miskin;
 4. meningkatnya partisipasi masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan;
 5. meningkatnya kepedulian masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan;
 6. meningkatnya peran kelembagaan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan;
 7. meningkatnya peran perempuan dalam penanggulangan kemiskinan;
 8. meningkatnya perlindungan masyarakat miskin dari eksploitasi dan kompetisi dari pihak lain;
 9. meningkatnya peran lembaga lokal dalam menjalankan perannya untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan;
 10. meningkatnya komitmen dari semua pihak bahwa penanggulangan kemiskinan menjadi tanggung jawab bersama;
 11. meningkatnya jumlah sarana dan prasarana pelayanan kesejahteraan sosial serta meningkatnya kualitas pelayanan kesejahteraan sosial.
-

Persoalan mengapa Perpres No. 54 Tahun 2005 tersebut tidak dapat dijalankan secara efektif di lapangan, bukan sekadar tidak konsisten dengan amanat Pasal 34 UUD 1945 dan UU No. 6 Tahun 1974, tetapi juga secara institusional tidak terdapat hubungan koordinasi antara instansi di tingkat Propinsi (Bapermas) ke tingkat Kabupaten/Kota. Kebijakan TKPK yang dijalankan di tingkat Propinsi tidak dibarengi dengan evaluasi dan monitoring kelembagaan yang memadai.

Dalam pelaksanaan program KPK yang sudah dimulai pada tahun 2002 hingga kini belum ada laporan yang masuk terkait dengan evaluasi dari kegiatan tersebut. Hal itu sesuai dengan informasi yang diperoleh dari Bapermas Jawa Tengah. Hal yang demikian itu terjadi karena sulitnya koordinasi secara institusional dari Tim Propinsi dengan institusi di daerah Kabupaten/Kota. Sampai bulan Juni 2006 ini baru ada 18 Kabupaten/Kota yang melaporkan rekapitulasi jumlah alokasi dana penanggulangan kemiskinan di Kabupaten/Kota,³² dari 35 Kabupaten/Kota seluruh Jawa Tengah.

3. UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan

Berbagai produk peraturan hukum tentang kesejahteraan, UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan dipandang sebagai UU yang paling relevan bagi upaya membantu nelayan memperoleh kesejahteraan. Hal ini terutama dapat dilihat

³² Sumber: Wawancara dengan Bapak Slamet M, Pejabat di Bapermas Jawa Tengah sebagai Tim KPK Jateng, 19 Pebruari 2006.

dari segi latar belakang lahirnya UU ini. Sebagai salah satu usaha untuk menuju ke arah perwujudan masyarakat Indonesia, dan khususnya untuk meningkatkan taraf hidup para nelayan.

Adapun misi dari lahirnya UU No. 16 Tahun 1964 antara lain untuk meningkatkan taraf hidup para nelayan. Dalam hal ini terkait dalam memenuhi kebutuhan sandang, pangan, pendidikan, dan kesehatan. Selain itu, juga dimaksudkan untuk melindungi nelayan pandega dari praktik-praktik perjanjian yang merugikan pihak nelayan pandega dan di lain pihak menguntungkan pihak nelayan juragan.

Tujuan dikeluarkannya UU Bagi Hasil Perikanan sebagaimana dimuat dalam Penjelasannya antara lain pengusahaan perikanan atas dasar bagi hasil dewasa ini masih diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan hukum adat setempat. Menurut ukuran sosialisme Indonesia belum memberikan dan menjamin bagian yang layak bagi para nelayan penggarap/pandega. Berhubung dengan itu, pertama-tama perlu diadakan ketentuan untuk menghilangkan unsur-unsur perjanjian bagi hasil yang bersifat pemerasan. Hal yang demikian diharapkan semua pihak yang turut serta dalam usaha itu mendapat bagian yang sesuai dengan jasa yang disumbangkannya.³³

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dalam UU No. 16 Tahun 1964 adalah agar pelaksanaan bagi hasil perikanan dapat berjalan dengan adil ada dua hal yang harus dipenuhi. *Pertama*, mengenai besarnya imbalan bagi hasil antara nelayan

³³ Diktum ke-2, Penjelasan atas UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan, TLN No. 2690.

juragan dan nelayan pandega yang berdasarkan atas klasifikasi perahu layar dan kapal motor, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3.³⁴ Kedua, tanggungan biaya perbekalan melaut, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4.³⁵

Dalam Pasal 5³⁶ UU ini memberi kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat I untuk mengatur secara khusus terhadap usaha bagi hasil perikanan terkait dengan

³⁴ Pasal 3 menyebutkan:

- (1) Djika suatu usaha perikanan diselenggarakan atas dasar perdjandjian bagi hasil, maka dari hasil usaha itu kepada pihak nelayan penggarap dan penggarap tambak paling sedikit harus diberikan bagian sebagai berikut:

1. Perikanan laut:
 - a. Djika dipergunakan perahu lajar:
Minimum 75% (tudjuh puluh lima per seratus) dari hasil bersih;
 - b. Djika dipergunakan kapal motor:
Minimum 40% (empat puluh per seratus) dari hasil bersih.

³⁵ Pasal 4 menyebutkan:

Angka bagian pihak nelayan penggarap dan penggarap tambak sebagai yang tertjantum dalam Pasal 3 ditetapkan dengan ketentuan, bahwa beban-beban yang bersangkutan dengan usaha perikanan itu harus dibagi sebagai berikut:

1. Perikanan laut:
 - a. Beban-beban yang menjadi tanggungan bersama dari nelayan pemilik dan nelayan penggarap: ongkos lelang, uang rokok/djadian/dan biaya perbekalan untuk para nelayan penggarap selama di laut, biaya untuk sedekah laut (selamatan bersama) serta iuran-iuran yang disahkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II yang bersangkutan seperti untuk koperasi dan pembangunan perahu/kapal, dana kesedjahteraan, dana kematian dan lain-lainnya.
 - b. Benar-benar yang menjadi tanggungan nelayan pemilik: ongkos pemeliharaan dan perbaikan perahu/kapal serta alat-alat lain yang dipergunakan, penjusutan dan biaya eksploitasi usaha penangkapan, seperti untuk pembelian solar, minjak, es dan lain sebagainya.

³⁶ Pasal 5 selengkapnya berbunyi:

(1) Djika menurut kebiasaan setempat pembagian bahan-bahan yang bersangkutan dengan usaha perikanan itu telah menurut ketentuan dalam Pasal 4 sedang bagian yang diterima oleh pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak lebih besar daripada yang ditetapkan dalam Pasal 3, maka aturan yang lebih menguntungkan pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak itulah yang harus dipakai.

(2) Dengan tidak mengurangi apa yang ditentukan dalam ayat (1) pasal ini, maka djika di sesuatu daerah di dalam membagi bahan-bahan itu berlaku kebiasaan yang lain daripada yang dimaksudkan dalam Pasal 4, yang menurut Pemerintah Daerah Tingkat I yang bersangkutan sukar untuk disesuaikan dengan ketentuan dalam pasal tersebut, maka Pemerintah Daerah Tingkat I itu dapat menetapkan angka bagian lain untuk pihak nelayan penggarap atau penggarap tambak daripada yang ditetapkan dalam Pasal 3, asalkan dengan demikian bagian yang diberikan kepada nelayan penggarap atau penggarap tambak itu tidak kurang daripada jika pembagian hasil usaha perikanan yang bersangkutan

besarnya imbalan bagi hasil dan tanggungan biaya perbekalan melaut berdasar adat kebiasaan, yang tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4. Kebijakan tersebut harus lebih menguntungkan pada pihak nelayan pandega. Dengan demikian jelas sekali, bahwa ketentuan dalam Pasal 5 adalah sebagai upaya perlindungan bagi nelayan pandega dalam posisi tawar (*bargaining position*) yang lemah berhadapan dengan nelayan juragan itu dapat diselamatkan.

Hingga kini Pemerintah Daerah Jawa Tengah belum pernah mengeluarkan kebijakan tentang bagi hasil perikanan. Bagi hasil perikanan yang berlaku selama ini lebih berdasarkan adat kebiasaan dalam suatu daerah tertentu yang tidak sesuai UU No. 16 Tahun 1964.

Pemberlakuan hukum adat terkait dengan bagi hasil perikanan tidak saja membuktikan UU No. 16 Tahun 1964 tidak efektif, tetapi juga praktik perjanjian di lapangan hanya menguntungkan pihak nelayan juragan. Hal ini juga disebabkan tidak berfungsinya lembaga-lembaga yang dimanakan oleh UU No. 16 Tahun 1964. Sampai saat ini, tidak pernah dibentuk Tim Pengawas yang berfungsi mengawasi praktik bagi hasil perikanan di daerah-daerah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18.

diatur menurut ketentuan Pasal 3 dan 4 tersebut di atas. Penetapan Pemerintah Daerah Tingkat I itu memerlukan persetujuan dari Menteri Perikanan.

Pelaksanaan usaha bagi hasil perikanan di Jawa Tengah ternyata mengindikasikan adanya berbagai macam bentuk bagi hasil perikanan yang berlaku di daerah Kabupaten/Kota. Ternyata usaha tersebut belum memberikan rasa keadilan bagi para nelayan pandega karena nelayan juragan/pemilik telah melahirkan peranan dominan. Peranan dominan yang mengalahkan nelayan pandega antara lain yaitu adanya ketergantungan para nelayan pandega terhadap pemenuhan kebutuhan hidup bagi diri dan keluarganya dijamin oleh nelayan juragan.

Misalnya, ketentuan yang dimuat Pasal 2 dalam Perjanjian Kerjasama Bagi Hasil bagi nelayan Pekalongan. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa biaya perbekalan melaut ditanggung oleh nelayan pandega dan nelayan juragan. Sesuai ketentuan Pasal 4 UU No. 16 Tahun 1964, nelayan tidak harus turut menanggung seluruh biaya perbekalan melaut. Dalam ayat (3) disebutkan, *Saving* nelayan sebesar 0,5% menjadi hak nelayan juragan. Hal ini bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) Perda No.10 Tahun 2003, bahwa *saving* 0,5% untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan. Justru dalam hal ini yang harus diutamakan adalah nelayan pandega.

Ada upaya kearah perbaikan regulasi usaha bagi hasil perikanan yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Tengah, dengan mengadakan *Workshop* 'Sistem Pengupahan dan Bagi Hasil Usaha Perikanan Tangkap' pada

tahun 2002. Hasil dari *Workshop* itu memperoleh simpulan antara lain sebagai berikut:³⁷

1. Sistem bagi hasil yang berlaku belum memperhatikan adanya keseragaman, meski secara umum proporsinya telah mendekati sistem bagi hasil Undang-Undang Bagi Hasil Perikanan, UU No. 16 Tahun 1964. Sebab, bagi hasil yang diterapkan belum memberikan pendapatan Anak Buah Kapal (ABK)/Nelayan Pandega sesuai dengan UMP (Upah Minimum Regional Propinsi).
2. Bagi hasil antara pemilik dan penggarap beragam tergantung dari jenis alat tangkap, peran dan tanggung jawab nelayan penggarap, daerah perkampungan nelayan, perbedaan kriteria penentuan komponen beban biaya yang ditanggung pemilik dan penggarap. Akan tetapi, faktor kepemilikan alat tangkap sangat berpengaruh dominan.
3. Segmen nelayan sebagai ABK/nelayan pandega tidak mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) dalam penerapan sistem pengupahan dan bagi hasil. Sehingga pendapatan mereka umumnya tidak mudah ditingkatkan menjadi lebih baik.
4. Khusus untuk penangkapan dengan kapal pakai jaring *long line*, ternyata penerapan sistem pengupahan lebih menguntungkan ABK/pandega biasa dari pada penggunaan sistem bagi hasil. Hal ini terjadi karena dalam sistem upah

³⁷ Sumber: Hasil *Workshop* Sistem Pengupahan Dan Bagi Hasil Usaha Perikanan Tangkap, Tanggal 21-23 Oktober 2002, Dinas Kelautan Dan Perikanan Propinsi Jawa Tengah.

ini hasil diperoleh para pandega tidak berdasarkan sistem bagi hasil tetapi besar kecilnya upah yang disepakati berdasarkan keahlian tertentu dari masing-masing ABK

5. Sebagian besar nelayan dan pemilik usaha perikanan tangkap, dan para petugas instansi yang bertanggung jawab dalam usaha perikanan belum mengetahui/memahami aturan bagi hasil sebagaimana tercantum dalam UU No. 16 Tahun 1964.

Dalam upaya mengefektifkan UU No. 16 Tahun 1964, *workshop* merekomendasikan langkah sebagai berikut:³⁸

1. perlu penyempurnaan penerapan sistem bagi hasil yang disesuaikan dengan perkembangan *payback period* dari kapal dan alat tangkap (armada).
2. perlu dilakukan perjanjian secara tertulis dalam penetapan sistem bagi hasil dalam bidang usaha perikanan tangkap.
3. perlu dibentuk lembaga arbitrase yang berfungsi untuk membantu penyelesaian permasalahan yang terkait dengan penerapan sistem bagi hasil pada usaha perikanan tangkap. Anggota lembaga arbitrase tersebut terdiri dari: unsur pemerintah, nelayan, pemilik usaha serta organisasi nelayan.
4. perlu dilakukan sosialisasi penerapan sistem pengupahan/penggajian/bagi hasil pada usaha perikanan tangkap.

³⁸ Sumber: *Ibid.*

5. perlu adanya penetapan kebijakan penerapan sistem bagi hasil pada usaha perikanan tangkap yang disesuaikan dengan perkembangan tingkat perekonomian setempat, khususnya disesuaikan dengan UMR (Upah Minimum Regional) Propinsi.

Berdasar realitas di lapangan, penulis memperoleh bukti bahwa hingga saat ini rekomendasi itu ternyata belum ada tindak lanjutnya, kecuali rekomendasi butir 2 mengenai perjanjian bagi hasil perikanan dibuat secara tertulis yang kini telah dilaksanakan di Kabupaten Pekalongan, sebagai hasil akhir tidak memberikan pembagian yang adil. Dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Surat Perjanjian tersebut mengatur mengenai biaya perbekalan melaut, seluruhnya ditanggung oleh nelayan pandega dan nelayan juragan. Hal ini bertentangan dengan Pasal 4 UU No. 16 Tahun 1964 bahwa biaya perbekalan melaut itu ada yang ditanggung bersama antara nelayan pandega dan nelayan juragan, dan ada yang hanya ditanggung oleh nelayan juragan. Selain itu mengenai *saving* nelayan berasal dari hasil lelang di TPI yang seharusnya menjadi hak nelayan pandega dan nelayan juragan, ternyata dalam perjanjian disebutkan hanya menjadi hak nelayan juragan, Pasal 2 ayat (3).

Untuk rekomendasi Workshop yang termuat pada butir 3 penulis berpendapat, untuk membuat kebijakan yang tepat atas kelemahan UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil tersebut, rekomendasi *Workshop* yang termuat pada butir 3 kehadirannya menjadi penting dalam kondisi sekarang. Mengingat adanya berbagai pelanggaran dalam penangkapan ikan maupun benturan kepentingan di antara para nelayan antar-

daerah Propinsi atau Kabupaten/Kota. Kehadiran yang sangat dinantikan oleh para nelayan tidak hanya ‘arbitrase’ dalam penerapan bagi hasil perikanan, tetapi ‘Tim Advokasi’, yang terdiri atas unsur pemerintah daerah, nelayan, dan kalangan akademisi.

Dikatakan oleh Ketua Dewan Pengurus Daerah HNSI Tegal, Jawa Tengah, bahwa risiko kerja bagi seorang nelayan yang cukup berat. Tidak hanya keganasan gelombang lautan tetapi juga harus siap menghadapi berbagai ancaman, seperti kecelakaan kapal, perompak, penangkapan oleh kelompok bersenjata seperti yang dialami tujuh anak buah kapal (ABK) asal Kabupaten Tegal di Somalia beberapa waktu lalu.³⁹ Itulah sebabnya peraturan hukum yang menjamin keselamatan nelayan pandega perlu diatur di masukkan dalam perubahan UU No. 16 Tahun 1964.

Untuk melihat seberapa jauh UU No. 16 Tahun 1964 efektif dapat dikemukakan beberapa aspek sebagai berikut.

a. Imbangan Bagi Hasil

Imbangan bagi hasil adalah pembagian yang diperoleh dari hasil bersih penangkapan ikan yang ditentukan oleh seberapa besar tiap-tiap pihak memberikan kontribusi. Hal ini diatur dalam pasal 3 UU No. 16 Tahun 1964. Dalam praktiknya

³⁹ Suara Merdeka, 25 April 2006, hal. 24. Dikatakan selanjutnya, terlebih lagi, dampak pemberlakuan otonomi daerah merugikan para nelayan ketika melaut. Sebab, ada pemahaman yang keliru tentang otonomi tersebut. ‘Seolah laut itu sudah dikotak-kotak’.

terdapat berbagai model pola bagi hasil perikanan, yang dapat dikelompokkan sebagai berikut.

1) Bagi Hasil dengan Sistem Bagi Sama/Modal Bersama

Bagi hasil dengan sistem bagi sama/modal bersama adalah bagi hasil yang berlaku bagi usaha penangkapan ikan dengan menggunakan perahu layar/mesin tempel yang dimiliki bersama dan sekaligus sebagai awak buah kapal (ABK). Mereka masing-masing menerima bagian yang sama dari hasil bersih selama melaut.

Jumlah ABK dalam usaha penangkapan ikan tersebut umumnya terdiri atas 3-5 orang. Di antara mereka ini masing-masing mempunyai andil yang sama baik dalam pemilikan perahu, pemilikan jaring, pemilikan mesin. Dalam sistem ini nelayan tersebut secara bersama melakukan penangkapan sebagai ABK. Jadi, mereka memiliki keahlian yang merata untuk setiap tugas. Semua biaya perbekalan melaut juga mereka tanggung bersama. Kemudian hasil yang mereka peroleh dibagi secara langsung dengan masing-masing memperoleh bagian yang sama.

Praktik bagi hasil yang demikian lebih adil, di samping memberikan peluang untuk berusaha dalam bidang perikanan bagi yang bermodal terbatas/kecil, mereka masing-masing juga bekerja sama sebagai Awak Buah Kapal (ABK). Dalam ABK ini mereka tidak membedakan peran masing-masing dalam usaha penangkapan ikan, apakah peran sebagai motoris, penebar jaring, dan sebagainya, tetapi hasil yang diperolehnya dibagi sama di antara mereka.

2) Bagi Hasil dengan Sistem Maro (Bagi Dua)

Bagi hasil dengan sistem maro (bagi dua) ini adalah bagi hasil antara pihak pertama sebagai nelayan juragan yang menyediakan kapal dan segala biaya perbekalan melaut, biaya perawatan, beserta biaya eksploitasi. Pihak kedua sebagai nelayan pandega yang merupakan awak buah kapal (ABK) menjalankan penangkapan ikan di laut dengan menggunakan kapal milik pihak pertama, dengan cara masing-masing pihak memperoleh bagian 50% dari hasil bersih (hasil melaut setelah dikurangi retribusi TPI 3%, biaya perbekalan melaut, biaya perawatan, dan biaya eksploitasi).

Apabila dalam usaha penangkapan ikan memakai kapal motor, bagi hasil yang berlaku adalah dengan cara sistem maro (bagi dua). Model bagi hasil semacam ini tetap tidak pernah adil. Hal yang demikian disebabkan, di samping nelayan pandega turut menanggung seluruh biaya perbekalan melaut dan biaya perawatan serta biaya eksploitasi, bagian yang diperoleh nelayan pandega kemudian dibagi di antara ABK sesuai keahlian masing-masing. Pembagian besar kecilnya sesuai keahlian masing-masing mulai dari: Nakhoda, Wakil Nakhoda, Motoris, Juru Arus, Juru Antang, Penawuran, Bekel, Juru Masak, dan ABK. Tiap-tiap pihak mendapat bagian sesuai adat kebiasaan yang berlaku.

Delam keadaan yang demikian, praktik bagi hasil dengan sistem maro (bagi dua) ini terjadi ketidakadilan yang diterima oleh seluruh Awak Buah Kapal (ABK), lebih khusus adalah nelayan pandega biasa. Di samping mereka harus turut

menanggung seluruh biaya perbekalan melaut, biaya perawatan dan biaya eksploitasi, besar kecilnya hasil yang mereka terima sesuai dengan peran masing-masing sebagai ABK. Besar kecilnya perolehan bagi hasil yang mereka terima itu didasarkan adat kebiasaan, yang tidak bisa lepas dari pengaruh keinginan Nakhoda. Kedudukan sosial ekonomi nelayan pandega tidak setara dengan nelayan juragan merupakan salah satu penyebabnya.

3) Bagi Hasil dengan Sistem Upah Harian

Bagi hasil dengan sistem upah harian adalah pihak pertama sebagai pemilik kapal dengan memberikan upah harian kepada pihak kedua sebagai nelayan pandega dengan besarnya upah sesuai lamanya melaut. Dalam bagi hasil ini, seluruh keperluan untuk melaut maupun potongan retribusi TPI menjadi tanggungan nelayan juragan.

Bagi hasil dengan cara memberikan upah harian ini hanya berlaku bagi usaha perikanan untuk tangkapan ikan tertentu, yang dalam praktik hanya terjadi di daerah Pekalongan, dan hanya diterapkan pada alat tangkap longline. Hasil tangkapan utama longline adalah ikan tuna dan tidak didaratkan di PPN Pekalongan, tetapi didaratkan di Jakarta dan Bali, karena di Jakarta dan Bali terdapat pabrik/perusahaan pembekuan ikan tuna. Pendapatan yang diperoleh nelayan dalam sistem upah ini lebih besar daripada pendapatan ABK dengan sistem bagi hasil umumnya.⁴⁰

⁴⁰ Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan IPB, *Evaluasi Sistem Pengupahan Dan Bagi Hasil Usaha Penangkapan*, 2002, hal. 11.

Penghasilan yang diperoleh dari bagi hasil sistem upah ini ternyata cukup memberikan keadilan karena hasilnya sudah dapat dipastikan setiap kali melaut oleh nelayan pandega. Hal yang demikian tidak bisa diperoleh dalam usaha bagi hasil dengan sistem yang lain. Di samping itu, besaran upah yang diterima umumnya masih lebih tinggi dibanding dengan upah minimum regional Jawa Tengah.

4) Bagi Hasil dengan Sistem Cacaran

Bagi hasil dengan sistem cacaran adalah bentuk bagi hasil dalam keadaan tertentu, karena hasil yang diperoleh dari penjualan ikan dalam usaha melaut ternyata hanya sedikit /kurang memadai dan tidak pantas. Hasil yang diperoleh hanya dibagikan kepada nelayan pandega seberapa banyak. Sistem cacaran ini diberlakukan dalam usaha melaut dengan menggunakan kapal besar (*purseseine* dan *mini purseseine*).

Dalam keadaan demikian, hasil melaut tersebut kemudian diadakan 'cacaran' atau 'dicacarkan'.⁴¹ Sistem 'cacaran' ini terjadi apabila hasil penjualan ikan setelah dipotong retribusi 3% di TPI, biaya revisi mesin kapal/jaring, ternyata hasilnya hanya sedikit dan tidak pantas untuk dibagi antara nelayan juragan dan nelayan pandega. Maka dalam 'cacaran', pembagian hasil tangkapan ikan dilaksanakan tidak terlebih dulu dipotong biaya perbekalan melaut, kemudian diberikan langsung kepada nelayan

⁴¹ Sumber: Wawancara dengan Bapak Wahono, Ketua KUD Saroyo Mino, Juwana, Pati, 14 Maret, 2006.

pandega sementara nelayan juragan merelakan untuk tidak mendapatkan bagian dari hasil tangkapan. Hal yang demikian ini dilakukan agar para nelayan pandega masih memperoleh hasil dari usahanya melaut untuk menutup kebutuhan hidup bagi keluarganya.

Cara semacam ini tampak di permukaan sebagai bentuk keberpihakan kepada nelayan pandega, tetapi kalau dicermati masih ada hal yang belum memberikan rasa keadilan. Misalnya, biaya perbekalan melaut yang belum dipotong tersebut akan digabungkan dengan biaya perbekalan melaut berikutnya, yang seluruhnya menjadi tanggungan nelayan juragan dan nelayan pandega.

Hal yang demikian bertentangan dengan amanah Pasal 4 UU No. 16 Tahun 1964 bahwa mengenai biaya perbekalan melaut ini ada yang menjadi tanggungan bersama antara nelayan juragan dan nelayan pandega, dan ada yang hanya menjadi tanggungan nelayan juragan.

b. Biaya Perbekalan Melaut dan Pemeliharaan Mesin

Ketidakberhasilan UU No. 16 Tahun 1964 ini juga dibuktikan melalui beban biaya perbekalan melaut dan pemeliharaan mesin yang dibebankan kepada nelayan pandega. Besar kecilnya biaya perbekalan melaut, pemeliharaan (perbaikan/servis mesin/jaring) sangat bergantung pada klasifikasi kapal motor besar, sedang, atau motor tempel/kapal layar, yang masing-masing memerlukan biaya yang berbeda-beda. Sebagai misal, untuk kapal besar (*purseseine*) yang lamanya melaut kadangkala

memerlukan waktu selama satu bulan atau satu setengah bulan. Semua kebutuhan mulai dari bahan bakar dan alat navigasi, konsumsi, dan sebagainya telah disiapkan sebelumnya, yang masuk dalam keperluan yang disebut perbekalan melaut. Perbekalan melaut ini semuanya disediakan oleh nelayan juragan sebelum melakukan penangkapan ikan, yang pengembaliannya diambilkan dari hasil tangkapan melaut sebelum dibagi antara nelayan juragan dengan nelayan pandega.

Dalam hal yang demikian, semua biaya perbekalan melaut ditanggung bersama-sama oleh nelayan juragan dan nelayan pandega. Sesuai dengan ketentuan Pasal 4 UU No. 16 Tahun 1964, biaya perbekalan melaut yang menjadi tanggungan bersama nelayan juragan dan nelayan pandega hanyalah meliputi: biaya lelang, uang rokok/jajan/dan biaya perbekalan para nelayan selama melaut, biaya sedekah laut serta iuran-iuran yang disahkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II. Sementara itu, untuk biaya pemeliharaan (perbaikan/servis mesin/jaring) seharusnya hanya menjadi tanggungan nelayan juragan.

Dalam praktiknya, nelayan pandega ternyata turut menanggung seluruh biaya perbekalan melaut termasuk biaya eksploitasi usaha penangkapan, seperti pembelian solar, minyak, es dan sebagainya, bahkan termasuk biaya revisi mesin yang seharusnya hanya menjadi tanggungan nelayan juragan. Biaya perbaikan/servis jaring kapal motor *purseseine* dan mini *purseseine*, berkisar antara 15% – 25%.⁴²

⁴² Sumber: KUD Makaryo Mino, Pekalongan dan Saroyo Mino, Pati.

Bukti tidak efektifnya UU bagi hasil perikanan terkait dengan besaran imbalan bagi hasil maupun tanggungan biaya perbekalan melaut ini sangat sulit dihindari. Pelaksanaan bagi hasil tersebut tidak ada institusi yang mengawasi sebagaimana yang dikehendaki dalam pasal 18.⁴³

4. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Sebagaimana telah dipaparkan, UU No.16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan merupakan instrumen hukum bagi upaya perbaikan nasib nelayan pandega melalui pembagian hasil yang lebih adil. Dalam pelaksanaannya terbukti tanpa didukung oleh institusi yang berwenang, tidak dapat difungsikan dengan efektif.

Sebagai kelengkapannya, dibuat UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan tergolong suatu instrumen hukum yang secara langsung membantu tingkat kesejahteraan nelayan. Setidak-tidaknya UU No. 31 Tahun 2004 ini menjadi pelengkap UU No. 16 Tahun 1964. Secara garis besar dalam UU tersebut memberikan kewenangan kepada Departemen Kelautan dan Perikanan, yang meliputi 1) pengelolaan perikanan; 2) usaha perikanan; 3) pungutan perikanan; 4) penelitian dan pengembangan perikanan; 4) pendidikan, pelatihan dan penyuluhan perikanan; 5)

⁴³ Pasal 18 menyebutkan:

- (1) Oleh Menteri Perikanan diadakan ketentuan-ketentuan lebih lanjut tentang penyelenggaraan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini dan tjara-tjara pelaksanaan pengawasannya.
- (2) Di dalam menjelenggarakan pengawasan yang dimaksudkan dalam ayat (1) pasal ini diikut sertakan pula organisasi-organisasi tani dan nelayan yang menjadi anggota Front Nasional setempat.

pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil; 6) pengawasan perikanan, dan 7) pengadilan perikanan.

Yang sangat penting dalam UU No. 31 Tahun 2004, bahwa pengelolaan sumber daya ikan perlu dilakukan sebaik-baiknya berdasarkan keadilan dan pemerataan dalam pemanfaatannya dengan mengutamakan perluasan kesempatan kerja dan peningkatan taraf hidup bagi nelayan, pembudi daya ikan, dan/atau pihak-pihak yang terkait dengan kegiatan perikanan, serta terbinanya kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, kemudian lahirlah ketentuan Pasal 3 sub a.⁴⁴ UU No. 31 Tahun 2004 yang memuat tujuan pengelolaan perikanan adalah untuk: meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil. Berbagai kebijakan pemerintah dalam upaya untuk mengangkat martabat kehidupan yang sejahtera bagi nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil berturut-turut termuat dalam

⁴⁴ Selengkapnya Pasal 3 menyebutkan:

Pengelolaan perikanan dilaksanakan dengan tujuan:

- a. meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil;
- b. meningkatkan penerimaan dan devisa negara;
- c. mendorong perluasan dan kesempatan kerja;
- d. meningkatkan ketersediaan dan konsumsi sumber protein ikan;
- e. mengoptimalkan pengelolaan sumber daya ikan;
- f. meningkatkan produktivitas, mutu, nilai tambah, dan daya saing;
- g. meningkatkan ketersediaan bahan baku untuk industri pengolahan ikan;
- h. mencapai pemanfaatan sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan, dan lingkungan sumber daya ikan secara optimal menjamin kelestarian sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan, dan tata ruang.

Pasal 26, Pasal 48, Pasal 60, dan Pasal 61.⁴⁵ Dalam hal ini dapat dikatakan, bahwa UU ini telah memberikan pemihakan pada upaya peningkatan kualitas hidup nelayan.

Pasal-pasal tersebut memuat kebijakan keberpihakan Pemerintah terhadap nelayan kecil meliputi (a) mengatur mengenai tidak diwajibkan memiliki Surat Ijin Usaha Perikanan (SIUP) (Pasal 26); (b) mengatur mengenai tidak dikenakan pungutan perikanan (Pasal 48); (c) menyediakan skim kredit yang mudah dengan bunga yang rendah, pendidikan dan pelatihan dalam bidang penangkapan, pembudidayaan, pengolahan dan pemasaran ikan (Pasal 60); (d) mengatur mengenai pemberian kebebasan menangkap ikan dan pembudidayaan ikan kecil di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia tanpa dikenakan biaya, dan

⁴⁵ Pasal 26 menyebutkan:

- (1) Setiap orang yang melakukan usaha perikanan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia wajib memiliki SIUP.
- (2) Kewajiban memiliki SIUP sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak berlaku bagi nelayan kecil dan/atau pembudidaya ikan kecil.

Pasal 48 menyebutkan:

- (1) Setiap orang yang memperoleh manfaat langsung dari sumber daya ikan dan lingkungannya di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dikenakan pungutan perikanan.
- (2) Pungutan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dikenakan bagi nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil.

Pasal 60 menyebutkan:

- (1) Pemerintah memberdayakan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil melalui:
 - a. Penyediaan skim kredit bagi nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil baik untuk modal usaha maupun biaya operasional dengan cara yang mudah, bunga pinjaman yang rendah, dan sesuai dengan kemampuan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil.

Pasal 61 menyebutkan:

- (1) Nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia.
- (2) Pembudidaya ikan kecil dapat membudidayakan komoditas ikan pilihan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia.

pemerintah menyediakan dan mengusahakan dana baik dari dalam maupun luar negeri untuk memberdayakan nelayan kecil (Pasal 61).

Terhadap pemberian skim kredit yang mudah dengan bunga yang rendah sebagaimana dimuat dalam Pasal 60 tersebut ternyata sulit untuk dilaksanakan. Sebagaimana praktik yang berlaku bagi nelayan di Jawa Tengah, semula dengan dilaksanakan kebijakan skim kredit dalam kebijakan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang langsung diberikan kepada nelayan, kini pemberian skim kredit tersebut diubah menjadi Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina (LEPPM3) dengan mitra Bank Bukopin. Akibat kebijakan tersebut, bagi penerima bantuan harus memenuhi persyaratan tertentu layaknya pemberian kredit Perbankan.

Apabila dicermati, secara garis besar kebijakan pemerintah yang tertuang dalam UU No. 31 Tahun 2004 tentang perikanan tergolong peraturan hukum yang secara langsung mengatur upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan. Berbeda dengan UU No. 16 Tahun 1964, UU No. 31 Tahun 2004 lebih menitikberatkan pada prosedur perizinan dan penertiban dokumen hukum bagi nelayan. Dalam Pasal 26, Pasal 27 dan Pasal 28 mengatur penertiban dalam bidang Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI). Sesungguhnya, pengaturan tentang perijinan mempermudah dan memberikan keuntungan bagi nelayan pandega. Nelayan pandega tidak diharuskan memiliki SIUP (Pasal 26). Selain itu, nelayan tradisional juga

dibebaskan dari pungutan perikanan (Pasal 48). Berikut ini dikemukakan beberapa aspek penting terkait dengan nasib nelayan.

a. Perizinan.

Untuk merealisasikan UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan oleh Pemerintah Propinsi Jawa Tengah ditindaklanjuti dengan mengeluarkan Perda No. 3 Tahun 2005 tentang Perizinan Usaha Perikanan.⁴⁶ Perda tersebut mengatur kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Propinsi dalam usaha perikanan yang meliputi: Izin Usaha Perikanan, Izin Penangkapan Ikan dan Izin Kapal Pengangkut Ikan, dengan kriteria kapal yang berukuran 10 sampai dengan 30 GT (*Gross Tonnage*) dan mesin berkuatan dari 30 DK sampai dengan 90 DK (Daya Kuda).

Berdasarkan kriteria kapal tersebut Pemerintah Jawa Tengah membuat kebijakan bagi nelayan kecil/tradisional yang mengoperasikan kapal di bawah ukuran 10 GT tidak dikenakan kewajiban untuk mendapatkan Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP, Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI).

Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Perda No. 3 Tahun 2005, semua perizinan usaha perikanan dipungut retribusi dengan besarnya retribusi sesuai dengan ukuran kapal dengan klasifikasi 10 – 20 GT dan 21 – 30 GT. Dalam Pasal 28⁴⁷ diatur

⁴⁶ Lembaran Daerah Jawa Tengah, Tahun 2005 No. 4 Seri E No. 2.

⁴⁷ Pasal 28 menyebutkan:

mengenai peruntukan dari hasil retribusi tersebut. Setelah dikurangi 5% untuk uang perangsang bagi Instansi pemungut retribusi, kemudian hasil retribusi tersebut dibagi sebesar 75% untuk Daerah Propinsi dan 25% untuk Kabupaten/Kota.

b. Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidayaan Ikan

Mengenai kebijakan kesejahteraan masyarakat nelayan secara khusus dimuat dalam UU No. 31 Tahun 2004, pada Bab X tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil, Dan Pembudidayaan Ikan Kecil, sesungguhnya tergolong pada politik hukum kesejahteraan nelayan. Hal ini terutama diatur dalam Pasal 60 - Pasal 64⁴⁸ dan intinya pemerintah berupaya menyediakan biaya dan juga pemberdayaan nelayan melalui pendidikan dan pelatihan. Dalam konteks pemberdayaan nelayan kecil tersebut, ada tiga hal penting yang akan memberikan kemudahan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan, berupa (a) penyediaan skim kredit; (b) penyelenggaraan pendidikan, pelatihan dan penyuluhan untuk meningkatkan pengetahuan dan

(1) Kepada Instansi Pemungut Retribusi diberikan Uang Perangsang sebesar 5% (lima prrsen) dari Realisasi Penerimaan Retribusi yang disetorkan ke Kas Daeran.

⁴⁸ Pasal 60 menyebutkan:

(1). Pemerintah memberdayakan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil melalui:

- d. penyediaan skim kredit bagi nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil, baik untuk modal usaha maupun biaya operasional dengan cara yang mudah, bunga pinjaman yang rendah, dan sesuai dengan kemampuan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil.
- e. Menyenggarakan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan bagi nelayan kecil serta pembnudi daya-ikan kecil untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengolahan, dan pemasaran ikan; dan
- f. Penumbuhkembangan kelompok nelayan kecil, kelompok pembudi daya-ikan kecil, dan koperasi perikanan.

(2). Pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga dilakukan oleh masyarakat.

keterampilan di bidang penangkapan dan pembudidayaan pengolahan, dan pemasaran ikan, dan (c) kebebasan bagi nelayan kecil menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan Republik Indonesia.

Terhadap bantuan skim kredit (pada butir a) yang dilaksanakan bagi nelayan kecil di Jawa Tengah dengan tujuan utama untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan kecil/pandega, ternyata dalam praktiknya belum mengenai sasaran yang diinginkan.

Pertama, kebijakan Pemerintah Pusat melalui Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Tengah Tahun 2000 – 2003. Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEMP) di Jawa Tengah dialokasikan di 6 Kabupaten, mencakupi 219 KMP (Kelompok Masyarakat Pemanfaat) sejumlah 2.709 orang.⁴⁹ Ternyata pengembalian pinjamannya tidak berjalan dengan lancar. Misalnya, Kabupaten Jepara pengembaliannya termasuk yang tertinggi, hanya sebesar (36%), sedangkan Kabupaten Pemalang yang pengembaliannya terendah, hanya sebesar (7,05%).⁵⁰

Kedua, kegagalan pemberdayaan masyarakat pesisir juga disebabkan karena tidak adanya institusi Daerah yang dapat mengawasi proyek PEMP. Kebijakan (PEMP) ditangani oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Propinsi Jawa Tengah khususnya Dinas Kelautan dan Perikanan hanya sebagai fasilitator saja. Sementara

⁴⁹ Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Tengah, *Laporan Tahunan Dinas Perikanan Dan Kelautan Propinsi Jawa Tengah Tahun 2003*, hal. 67.

⁵⁰ Sumber: *Ibid.*

itu, dalam pelaksanaan di lapangan oleh suatu Tim Konsultasi dan Tim Pendamping/LSM.

Ketiga, kebijakan PEMP yang sifatnya strategis bagi masyarakat pesisir, khususnya para nelayan pandega jelas tidak berhasil. Sifat sentralistis kurang memberdayakan nstitusi pada Dinas Kelautan dan Perikanan baik di daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota, hanya berperan sebagai pelaksana, sementara kebijakan dan dana semuanya ditetapkan dari Pemerintah Pusat, bahkan mulai tahun 2004 dengan dikembangkan PEMP menjadi Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina (LEPPM3) dengan mitra Bank Bukopin, bagi penerima bantuan pinjaman dipersyaratkan harus sudah berbentuk badan hukum berupa Koperasi Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina (LEPPM3) atau Koperasi Perikanan/KUD Mina.⁵¹ Hal yang demikian dirasakan sebagai kendala bagi nelayan kecil/pandega untuk dapat memperoleh pinjaman dari Bank. Prosedur ini dirasakan menjadi hambatan serius sebab nelayan pandega dan nelayan tradisional/kecil umumnya tidak memiliki jaminan sebagaimana persyaratan yang harus dipenuhi dengan pola perbankan⁵², telah terjadi penyimpangan pelaksanaan pinjaman, sehingga institusi-institusi terkait kerap kali diganti dengan institusi lain,

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Sumber: Wawancara dengan Ibu Tuti, Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Tengah, tanggal 5 Pebruari 2006.

untuk mencegah timbulnya penyimpangan yang tidak sesuai dengan ketentuan aturan hukum.

Program LEPPM3 dengan persyaratan melalui Koperasi Perikanan yang sudah berbadan hukum, dalam proses bantuan yang diperoleh melalui Bank Bukopin ini segala sesuatu yang berkaitan persyaratan bagi penerima bantuan bergulir dari perbankan ditanggung oleh KUD Mina yang bersangkutan.

Dalam merealisasi kebijakan LEPP3M ini, masih ada hal yang perlu diantisipasi adalah keberadaan KUD Mina sebagai penjamin. Dengan memberikan akses Koperasi Perikanan (KUD Mina) sebagai penjamin dalam memperoleh kredit di Bank Bukopin, dikhawatirkan kucuran kredit akan jatuh di tangan orang-orang tertentu yang dekat dengan KUD atau bahkan mungkin hanya jatuh di tangan unsur pengurus KUD itu sendiri.

Program yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan para nelayan kecil/tradisonal dan pandega, tetapi justru dinikmati oleh nelayan juragan dan pengurus KUD yang mampu. Jangan muncul sinisme plesetan 'KUD' = Ketua Untung Duluan. Hal yang demikian pernah terjadi kasus ontran-ontran di KUD 'Saroyo Mino' Rembang, yang disebabkan adanya kesalah fahaman dari para anggota KUD. Mereka beramai-ramai mendemo Pengurus KUD yang dianggapnya korupsi uang bantuan bergulir yang diperoleh dari pinjaman melalui Bank. Hal ini terjadi

karena adanya kurang transparannya dalam pengelolaan keuangan dan dalam penentuan bagi penerima pinjaman kredit dari Bank yang dijamin oleh KUD.⁵³

C. Peran Pemerintah dan Lembaga Non Pemerintah terhadap Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Jawa Tengah

Untuk meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat nelayan, khususnya nelayan pandega sangat bergantung dari usaha penangkapan ikan dengan cara bagi hasil. Kenyataannya adalah hingga kini kehidupan nelayan pandega ternyata masih dalam kemiskinan. Berbagai lembaga terkait kegiatan bagi hasil sudah didirikan dengan tujuan dapat memberikan keamanan dan kelancaran pelaksanaan bagi hasil perikanan, mulai pengadaan sarana melaut hingga penjualan ikan hasil tangkapan dapat terjamin stabilitas harga. Ada tiga institusi yang berhubungan langsung dengan nelayan dalam kerja sama bagi hasil, yaitu TPI, KUD, dan HNSI. Paparan berikut menyangkut peran dan tanggung jawab tiap-tiap lembaga tersebut.

⁵³ Suara Merdeka, 9 Agustus 2005, hal. 25. Setelah diadakan pertemuan anggota dengan pengurus, barulah diketahui adanya tunggakan angsuran ke Bank penyalur dana bergulir bukan pada Pengurus KUD, tetapi oleh 9 anggota yang masih nunggak kredit.

1. Status dan Peran TPI

Tempat Pelelangan Ikan (TPI) menjadi sangat penting mengingat keberadaannya merupakan suatu mata rantai terdepan bertemunya para nelayan, para bakul/pedagang/tengkulak hasil perikanan laut. Di TPI inilah harga ikan akan ditentukan tinggi rendahnya dan akan membawa pengaruh pada tingkat pendapatan nelayan khususnya nelayan pandega. Di samping itu, TPI dibebani tugas untuk melaksanakan pungutan retribusi.

Pemerintah Propinsi Jawa Tengah telah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Jawa Tengah No. 1 Tahun 1984 tentang Tempat Pelelangan Ikan⁵⁴, sepanjang menyangkut ketentuan Retribusi dan menetapkan kembali Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan dengan Perda Propinsi Jawa Tengah No. 3 Tahun 1999.⁵⁵

Kemudian, Perda No. 1 Tahun 1984 tersebut dicabut dengan dikeluarkannya Perda Propinsi Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan.⁵⁶ Alasan dicabutnya Perda No. 1 Tahun 1984 adalah dalam rangka penyederhanaan dan perbaikan sistem, jenis dan struktur Retribusi Daerah, yang sekaligus sebagai upaya peningkatan Pendapatan Daerah, disesuaikan dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah⁵⁷, (dicabut dengan keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan

⁵⁴ Lembaran Daerah-Jateng Tahun 1984 No. 13 Seri B No. 2.

⁵⁵ Lembaran Daerah-Jateng Tahun 1999 No. 27 Seri B No. 1.

⁵⁶ Lembaran Daerah-Jateng Tahun 2002 No. 118.

⁵⁷ LN Tahun 1999 No. 60, TLN No. 3839.

Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah⁵⁸, dan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.⁵⁹

Selanjutnya, keluar Perda Propinsi Jawa Tengah No. 10 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan,⁶⁰ yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 66 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan.⁶¹

Kehadiran berbagai peraturan hukum dari tingkat pusat sampai dengan daerah terkait dengan peran lembaga-lembaga merupakan hal sangat penting. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Perda No. 16 Tahun 2002, peran TPI sesuai dengan maksud dan tujuan diadakannya TPI yaitu (a) memperlancar pelaksanaan penyelenggaraan lelang; (b) mengusahakan stabilitas harga ikan; (c) meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan; (d) meningkatkan pendapatan daerah.

Sesuai dengan Pasal 3, pengadaan TPI merupakan wewenang Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 1 Keputusan Gubernur No. 66 Tahun 2003 yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Gubernur beserta perangkat Daerah Otonom yang lain

⁵⁸ LN Tahun 1999 No. 72, TLN No. 3848.

⁵⁹ LN Tahun 1997 No. 41, TLN Nomor 41.

⁶⁰ Lembaran Daerah-Jateng Tahun 2003 Nomor 108.

⁶¹ Lembaran Daerah-Jateng Tahun 2003 Nomor 69

sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sebagai penanggung jawab pelaksanaan pelelangan ikan di TPI diserahkan dan menjadi tanggung jawab Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Tengah (Pasal 5). Dalam hal yang demikian, status TPI merupakan lembaga Pemerintah yang berada di lingkungan Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Tengah.

Terkait dengan keberadaan TPI, semua ikan hasil tangkapan laut harus dijual secara lelang melalui TPI. Dalam Pasal 4 disebutkan hal-hal sebagai berikut.

- (1) Semua hasil penangkapan ikan dari suatu daerah perikanan yang tidak dipergunakan sebagai lauk pauk bagi nelayan sekeluarganya harus dijual secara lelang di Tempat Pelelangan Ikan.
- (2) Pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan atas izin tertulis dari Gubernur.

Sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 12, semua ikan yang dilelang melalui TPI dikenakan retribusi sebesar 5% dari nilai lelang dengan perincian 3% dipungut dari nelayan sedangkan 2% dipungut dari bakul yang memenangkan lelang. Sementara itu, uang retribusi dari TPI sebesar 5% yang terlebih dahulu dipotong 5% sebagai uang perangsang, berdasarkan Pasal I Perda No.10 Tahun 2003 didistribusikan:

(a) Melalui Pemerintah Propinsi Jawa Tengah:

- (1) Pendapatan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah sebesar 0,90% termasuk digunakan untuk sewa pelabuhan dan operasional;
- (2) Dialokasikan untuk peningkatan kesejahteraan Nelayan melalui Subsidi

Silang:

(a) Sebesar 0,10% untuk Biaya Perawatan Tempat Pelalangan Ikan; (b) Sebesar 0,85% untuk Biaya Administrasi lelang; (c) Sebesar 0,50% untuk Dana Paceklik Nelayan; (d) Sebesar 0,20% untuk Dana Asuransi Nelayan; (e) Sebesar 0,05% untuk Dana Pengembangan Organisasi Nelayan dalam bentuk Koperasi di Tingkat Propinsi Jawa Tengah.

(b) Melalui Pemerintah Kabupaten/Kota:

(1) Pendapatan Pemerintah Kabupaten/Kota sebesar 0.95%;

(2) Dialokasikan untuk peningkatan kesejahteraan Nelayan: (a) sebesar 0,50% untuk tabungan nelayan; (b) sebesar 0,25% untuk tabungan bakul; (c) sebesar 0,45 untuk dana sosial/kecelakaan di laut; (d) sebesar 0,25% untuk dana pengembangan organisasi Nelayan dalam bentuk koperasi Kabupaten/Kota.

Distribusi melalui Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah yang dialokasikan pada nomor 2.d., untuk dana asuransi nelayan sebesar 0,20% merupakan angka yang sangat kecil. Apalagi hal ini sebagai jaminan asuransi kecelakaan laut yang berisiko tinggi, bahkan kini besarnya jaminan asuransi kecelakaan meninggal dunia di laut sebesar Rp.1.500.000,00..Sangatlah tidak adil apabila dibandingkan dengan jaminan asuransi kecelakaan meninggal di darat yang telah mencapai Rp.5.000.000,00.

Sebagai penyumbang pendapatan daerah, perolehan dari retribusi berdasarkan data produksi dan nilai lelang TPI se-Jawa Tengah tahun 2001 mencapai

Rp.716.491.609.885,00. Hasil retribusi yang diperoleh dari lelang ikan sebesar 5% x Rp.716.491.609.885,00 = Rp.35.824.580.494,00 sebagaimana termuat dalam tabel berikut.

Tabel: 4

Penghasilan Lelang TPI Seluruh Jawa Tengah

No	KUD "MINA"	JmL Nel	Jml TPI	Produksi (Kg)	Nilai Lelang (Rp)
1	Misoyo Mardi Mino	5.981	1	8.850.689,00	24.182.503.900
2	Mino Rahayu	10.855	5	9.135.199,00	28.823.276.000
3	Saroyo Mino	5.205	7	30.933.577,75	57.193.270.300
4	Sarono Mino	6.955	6	39.961.330,00	125.266.047.750
5	Eko Karyo Mino	5.243	3	1.009.347,00	2.193.761.000
6	Tri Karyo Mino	5.760	5	220.820,00	2.041.420.500
7	Dwi Karyo Mino	3.126	2	90.070,00	1.008.123.500
8	Mino Roso Sejati	1.854	1	48.663,00	208.656.400
9	Mino Utomo	4.990	1	581.036,00	2.712.018.700
10	Eko Santoso	1.944	2	953.428,00	1.306.377.800
11	Usaha Mina	2.765	3	414.578,00	703.370.100
12	Mina Jaya	14.326	4	1.235.443,00	7.944.139.500
13	Ngupoyo Mino	8.519	4	18.752.995,00	52.890.115.700
14	Makaryo Mino	3.274	1	71.550.600,00	206.394.885.000
15	Mino Soyo	9.531	2	1.669.307,00	3.346.734.900
16	Misoyo Sari	9.700	5	4.999.157,00	16.602.269.800
17	Misoyo Makmur	7.461	1	3.581.811,00	8.343.697.300
18	Karya Mina	12.680	3	31.020.411,00	94.756.167.000
19	Upaya Mina	6.357	3	696.619,00	5.941.509.200
20	Saya Sari	6.719	6	2.701.798,00	8.343.697.300
21	Mino Saroyo	12.564	7	6.456.571,75	55.505.807.295
22	Mino Pawurni	3.272	3	1.844.171,00	10.879.414.700
	J u m l a h	149.084	77	236.708.622,20	716.491.609.885

Sumber: Puskud Mina Baruna, Jawa Tengah, 2001.

Tabel tersebut menunjukkan besaran perolehan retribusi yang dipungut dari TPI di Jawa Tengah setiap tahunnya. Data tersebut menunjukkan bahwa TPI Pekalongan menduduki peringkat pertama dalam perolehan retribusi tersebut.

Besaran retribusi 5% berdasarkan Perda Propinsi Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002 menurut pendapat Wakil Ketua Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) Jawa Tengah dinilai cukup tinggi dan perlu direvisi atau peninjauan ulang karena Perda tersebut dianggap membebani masyarakat nelayan (pandega).⁶² Di samping itu keberadaan TPI yang merupakan satu-satunya sarana untuk penjualan ikan hasil tangkapan melaut, tetapi belum dapat menjamin stabilitas/tingginya harga jual ikan.

Walaupun Perda Propinsi Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002 telah diadakan perubahan dengan keluarnya Perda No. 10 Tahun 2003, tetapi besaran retribusi tetap 5%. Perubahan hanya pada tiap-tiap pos penerima distribusi dari retribusi tersebut.

2. Status dan Peran KUD

Koperasi Unit Desa (KUD) Mina sebagai lembaga ekonomi masyarakat nelayan di tiap-tiap Kabupaten/Kota se Jawa Tengah sebanyak 22 buah. Pada tingkat Jawa Tengah terdapat Pusat Koperasi Unit Desa Perikanan (Puskud) Mina Jawa Tengah sebagai induk koperasi perikanan seluruh Jawa Tengah. Berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No. 523/344/87 sebagai

⁶² Suara Merdeka, 3 Desember 2005. Lebih lanjut dikatakan, Perda tersebut sudah tidak sesuai lagi, karena ia justru membebani masyarakat nelayan. Nelayan yang mau melakukan transaksi di TPI jumlahnya terus berkurang. Mereka lebih senang menjual langsung hasil tangkapan ke bakul di luar TPI. Retribusi yang ditarik Pemerintah Propinsi, sesuai Perda Nomor 10/2003, adalah 5% dari transaksi ikan di TPI. Jika ditotal, pendapatan dari retribusi tiap tahun cukup besar, namun kontribusi untuk nelayan sangat kecil. Dicontohkan, tahun 2003 lalu Pemprov mendapat pemasukan Rp.30,8 miliar dari transaksi ikan di TPI yang jumlahnya Rp.617,4 miliar. Dari bagian 5% itu, pemerintah kota/kab mendapatkan 1%. Pada 2005 ini, Pemerintah Kota Tegal bagian Rp.1 miliar dari APBD I, yang merupakan pengembalian dari penarikan retribusi TPI.

Petunjuk Pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 1984, dalam ketentuan umum dinyatakan bahwa Puskud Mina Baruna (Pusat Koperasi Unit Desa Perikanan) bertugas:

- a. melaksanakan pelelangan ikan di TPI;
- b. memelihara dan merawat TPI beserta perlengkapannya;
- c. mengusahakan stabilitas harga;
- d. menyelenggarakan asuransi nelayan;
- e. meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup nelayan;
- f. mengusahakan perkreditan bakul;
- g. meningkatkan hasil pungutan.

Untuk melaksanakan tugas Puskud kepada para nelayan ditangani oleh Koperasi Unit Desa (KUD) perikanan setempat. Sesuai dengan dengan Pedoman Pelaksanaan Perda Nomor 1/1984 bahwa peran KUD perikanan melakukan kegiatan bidang usaha yang meliputi (a) usaha perkreditan; (b) usaha simpan pinjam; (c) usaha pertokoan (waserda); (d) pelayanan jasa; (e) perdagangan, pemasaran, penjualan dan pembelian solar/BBM; (f) bahan alat perikanan. Hampir semua KUD Mina di Jawa Tengah telah memiliki usaha tersebut. Kecuali dalam hal penjualan solar/BBM baru ada 4 KUD yang telah memiliki SPBU, yaitu KUD Makaryo Mino, Pekalongan, KUD Mino Saroyo, Cilacap, KUD Saroni Mino, Pati, dan KUD Ngupoyo Mino, Batang.

Selain itu, sesuai dengan Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 523/344/57 disebutkan, guna kelancaran pelaksanaan pelelangan ikan di TPI diserahkan kepada

KUD Mina setempat sebagai pembantu pelaksana. Dengan demikian, peran KUD dalam bidang pemasaran ikan merupakan bentuk tugas yang dilaksanakan bersama-sama dengan TPI setempat agar pemasaran ikan dari hasil tangkapan para nelayan dapat berjalan lancar dan diusahakan adanya stabilitas harga pasaran.

3. Status dan Fungsi HNSI

HNSI merupakan wadah organisasi dari nelayan yang lahir dari kesepakatan sendiri untuk bergabung dalam suatu organisasi sebagai wadah untuk memperjuangkan kepentingan para nelayan dan sebagai penghubung kepentingan sekaligus partner/mitra dengan pemerintah.

Dalam Pasal 2 Anggaran Dasar HNSI disebutkan hal-hal berikut.

- (1) Organisasi ini dibentuk sebagai pelaksana Pernyataan Bersama Ormas-Ormas Nelayan Tingkat Pusat Seluruh Indonesia pada tanggal 21 Mei 1973 untuk waktu yang tidak ditentukan dan berbentuk kesatuan.
- (2) Organisasi ini bersifat profesi, nonpolitik dan independen.

Untuk memenuhi kepentingan para nelayan telah digariskan berbagai usaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Anggaran Dasar, yaitu:

- (1) mengusahakan terlaksananya modernisasi usaha perikanan dalam arti luas dengan jalan memberikan bimbingan dan tuntunan bagi kegiatan kaum nelayan dalam bidang penangkapan, budidaya, pengolahan dan pemasaran dan usaha kegiatan

lain yang terkait, serta mendorong terbentuknya dan berperannya koperasi yang bergerak di bidang usaha perikanan;

- (2) mengusahakan terpenuhinya syarat-syarat untuk meningkatkan taraf hidup kaum nelayan jasmaniah dan rokhaniah antara lain yang berhubungan sarana usaha sebagai sumber penghasilan, perumahan, pendidikan, dan lain-lain;
- (3) meningkatkan partisipasi kaum nelayan mempercepat tercapainya tujuan Pembangunan Nasional;
- (4) mengadakan kerjasama dengan berbagai Badan dan Lembaga yang bergerak di bidang perikanan, baik di dalam maupun di luar negeri;
- (5) mengusahakan terciptanya iklim kerja yang baik dan memperjuangkan adanya peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan dan perlindungan hukum bagi kepentingan kaum nelayan termasuk jaminan hari tua.

Yang sering dilakukan HNSI Jawa Tengah terkait dengan pembelaan bagi nelayan yang tertimpa musibah di laut yang mengakibatkan kerusakan atau hilangnya perahu/kapal dan bahkan mungkin dapat berakibat meninggalnya para nelayan, juga pertengkaran di antara sesama nelayan terutama dari daerah/antar pulau. Menghadapi hal yang demikian HNSI tampil membela kepentingan mereka dari segi mencari sebab musibah tersebut hingga sampai penyelesaian hukum, dan pemberian santuan kepada mereka yang berhak.⁶³

⁶³ Sumber: Wawancara dengan Ketua HNSI Jawa Tengah, 17 Pebruari 2006

Dalam usaha untuk melindungi para nelayan dalam bagi hasil perikanan, HNSI telah mengupayakan diadakan peraturan tentang Pengupahan dan Bagi Hasil Perikanan dengan mengadakan Seminar pada tanggal 14 - 19 April 1980. Dari hasil Seminar itu juga telah dihasilkan rumusan mengenai perbaikan/penyempurnaan Undang-Undang No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan, bahkan ketika penulis mengadakan wawancara kepada Ketua HNSI Jawa Tengah mendapat bahan konsep Sistem Bagi Hasil Perikanan. Namun, hingga kini belum ada tindak lanjutnya.

Keberadaan organisasi HNSI ini masih perlu mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat nelayan itu sendiri karena secara finansial kehidupan organisasi tersebut hanyalah mendapatkan bantuan keuangan dari PUSKUD yang dirasa masih kurang dari cukup dalam kiprahnya untuk memberdayakan sebuah organisasi, sementara dari anggota masyarakat nelayan sulit untuk diajak berpartisipasi.

D. Implementasi UU Bagi Hasil Perikanan

Realitas masyarakat nelayan di Jawa Tengah dalam melaksanakan usaha bagi hasil perikanan laut berdasarkan kesepakatan antara nelayan juragan dengan nelayan pandega, sementara nelayan pandega dalam *bargaining position* yang lemah. Kondisi demikian melahirkan praktik-praktik bagi hasil perikanan kurang mengutamakan rasa keadilan.

Dimungkinkannya bagi hasil perikanan laut berdasar adat kebiasaan ini, merupakan alasan pembenar bagi nelayan juragan untuk menentukan praktik bagi

hasil perikanan laut yang kontradiksi dengan UU No. 16 Tahun 1964 sehingga menjadikan status sosial ekonomi nelayan pandega tidak setara.

1. Praktik Bagi Hasil yang Kontradiktif dengan UU No. 16 Tahun 1964

Bilamana menengok ke belakang, lahirnya UU No. 16 Tahun 1964 tentang bagi hasil perikanan bermaksud untuk melindungi nelayan pandega dari peran dominan nelayan juragan. Namun, dalam kenyataan di lapangan UU ini terbukti tidak berjalan efektif. Untuk melihat fungsi UU No. 16 Tahun 1964 yang tidak efektif itu, dapat dijumpai dalam kasus di tiga daerah.

a. Kasus di Pekalongan

Di dalam kasus di masyarakat nelayan Pekalongan di satu segi, nelayan telah melakukan perjanjian secara tertulis yaitu antara nelayan pandega yang diwakili oleh nakhoda dengan nelayan juragan. Proses perjanjian tersebut juga disaksikan oleh beberapa pihak, yaitu HNSI, Dinas Perikanan Kota/Kabupaten dan Kepala Kantor Pelabuhan. Ternyata esensi perjanjian tersebut masih lebih berpihak kepada nelayan juragan. Hal ini dapat dibuktikan dalam substansi surat perjanjian kerja sama bagi hasil untuk kapal motor dengan jenis alat tangkap: *purseseine*. *Pertama*, Pasal 2 ayat (1) surat perjanjian tersebut mengatur ketentuan bahwa biaya penyusutan jaring sebesar 25% merupakan tanggung jawab bersama antara nelayan pandega dan

nelayan juragan. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1)⁶⁴ UU No. 16 Tahun 1964 sebab, biaya penyusutan mesin/jaring dan eksploitasi hanya menjadi tanggungan nelayan juragan.

Kedua, dalam Pasal 2 ayat (3) disebutkan bahwa dana *saving*/tabungan nelayan sebesar 0,50% hanya menjadi milik nelayan juragan.⁶⁵ Hal yang semacam ini jelas sangat tidak adil dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 28 ayat (1) Perda Propinsi Jawa Tengah No. 10 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan.⁶⁶ Dalam Pasal 28 ayat (1) sub b⁶⁷ disebutkan bahwa potongan retribusi 5% dari hasil lelang itu

⁶⁴ Pasal 4 ayat (1) selengkapnya berbunyi:

Angka bagian pihak nelayan penggarap dan penggarap tambak sebagai yang tercantum dalam Pasal 3 ditetapkan dengan ketentuan, bahwa beban-beban yang bersangkutan dengan usaha perikanan itu harus dibagi sebagai berikut:

1. Perikanan laut:

a. Beban-beban yang menjadi tanggungan bersama dari nelayan pemilik dan pihak nelayan penggarap: ongkos lelang, uang rokok/jajan/dan biaya perbekalan untuk para nelayan penggarap selama di laut, biaya untuk sedekah laut (selamatan bersama) serta iuran-iuran yang disahkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II yang bersangkutan seperti untuk koperasi, dan pembangunan perahu/kapal, dana kesejahteraan, dana kematian dan lain-lainnya.

b. Beban-beban yang menjadi tanggungan nelayan pemilik (nelayan juragan): ongkos pemeliharaan dan perbaikan perahu/kapal serta alat-alat lain yang dipergunakan, penyusutan dan biaya eksploitasi usaha penangkapan, seperti untuk pembelian solar, minyak, es dan lain sebagainya.

⁶⁵ Sebagaimana yang termuat dalam Surat Perjanjian Bagi Hasil, dalam Pasal 2 ayat (3) disebutkan:

Saving Nelayan sebesar 0,5% dari hasil lelang menjadi hak Pihak Kesatu (Nelayan pemilik/juragan).

⁶⁶ Lembaran Daerah Jawa Tengah Tahun 2003 Nomor 108.

⁶⁷ Pasal 28 ayat (1) selengkapnya adalah:

Penggunaan Hasil Pemungutan Retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 setelah dikurangi Uang Perangsang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 diatur sebagai berikut:

a. Melalui Pemerintah Propinsi Jawa Tengah:

1. Pendapatan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah sebesar 0,90% (nol koma sembilan puluh persen) termasuk digunakan untuk sewa pelabuhan dan operasional'

2. Dialokasikan untuk peningkatan kesejahteraan Nelayan melalui Subsidi Silang:

a). Sebesar 0,10% (nol koma sepuluh persen) untuk Biaya Perawatan Tempat Pelelangan Ikan;

didistribusikan antara lain untuk dana tabungan nelayan sebesar 0,50%. Jelas sekali bahwa tabungan untuk nelayan dalam pengertian di sini adalah nelayan juragan dan nelayan pandega.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari penelitian, dana tabungan sebesar 0,50% ini menjadi hak nelayan juragan dengan alasan bahwa dalam praktik yang terjadi para nelayan buruh/pandega selalu mempunyai pinjaman uang kepada nelayan juragan pada masa perjalanan ikatan bagi hasil berlaku. Di samping itu, para nelayan pandega sering berpindah kerja dari nelayan juragan yang satu beralih ke nelayan juragan yang lain.⁶⁸ Alasan semacam ini sebagai bukti begitu dominannya nelayan juragan dalam kerja sama bagi hasil yang selalu dalam posisi yang diuntungkan.

Ketiga, biaya pengadaan *spare part* yang jumlahnya tidak lebih dari Rp.1.000.000,00 sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 3 ayat (2) sub f⁶⁹ surat

-
- b). Sebesar 0,85% (nol koma delapan puluh lima persen) untuk biaya Administrasi lelang;
 - c). Sebesar 0,50% (nol koma lima puluh persen) untuk Dana PACEKLIK Nelayan;
 - d). Sebesar 0,20% (nol koma duapuluh persen) untuk Dana Asuransi Nelayan;
 - e). Sebesar 0,05% (nol koma nol lima persen) untuk Dana Pengembangan Organisasi Nelayan dalam bentuk Koperasi di Tingkat Propinsi Jawa Tengah.

b. Melalui Pemerintah Kabupaten/Kota:

- 1. Pendapatan Pemerintah Kabupaten/Kota sebesar 0,95% (nol koma sembilan puluh lima persen);
- 2. Dialokasikan untuk peningkatan kesejahteraan Nelayan:
 - a). Sebesar 0,50% (nol koma lima puluh persen) untuk Tabungan Nelayan;
 - b). Sebesar 0,25% (nol koma duapuluh lima persen) untuk Tabungan Bakul;
 - c). Sebesar 0,45% (nol koma empat puluh lima persen) untuk Dana Sosial/Kecelakaan di Laut;
 - d). Sebesar 0,25% (nol koma duapuluh lima persen) untuk Dana Pengembangan Organisasi Nelayan dalam bentuk Koperasi di Kabupaten/Kota.

⁶⁸ Sumber: Wawancara dengan R. Wibowo, Wakil Ketua HNSI, Pekalongan, 2 Pebruari 2006.

⁶⁹ Pasal 3 ayat (2) selengkapnya adalah:

Perbekalan adalah sebagai berikut:

- a. Kebutuhan bahan bakar berupa solar, olie, minyak tanah;
- b. Kebutuhan pengawetan ikan berupa es dan garam;

perjanjian bagi hasil, dimasukkan dalam biaya perbekalan melaut. Ternyata perbekalan melaut terdiri atas berbagai macam keperluan yang semuanya harus menjadi tanggungan nelayan juragan dengan nelayan pandega. Hal yang demikian bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU No. 16 Tahun 1964 bahwa pengadaan *spare part* maupun kerusakan mesin menjadi tanggungan nelayan juragan.

Kegiatan usaha kerja sama bagi hasil perikanan di Pekalongan merupakan potensi yang strategis dalam memberikan kontribusi pemasukan keuangan daerah.

Hal ini dapat dilihat dari TPI Pekalongan yang menduduki peringkat teratas dalam perolehan hasil lelang ikan di antara 22 TPI se Jawa Tengah⁷⁰, sebagaimana tertera pada tabel 4 tentang Penghasilan Lelang TPI Seluruh Jawa Tengah yang telah disebutkan di muka.

Penduduk di Pekalongan yang bekerja dalam usaha perikanan sejumlah 13.794 orang, dengan sarana penangkapan ikan sebagaimana tertera pada tabel berikut.

-
- c. Kebutuhan bahan pangan ABK selama penangkapan ikan di lajut berupa besar, gula, makanan kecil, sayur-sayuran, minyak goreng, obat-obatan, rokok, dan air bersih
 - d. Biaya bongkar muat es ke kapal;
 - e. Uang transport ABK dan biaya bongkar ikan di TPI;
 - f. *Spare part* kecil yang harga satuannya tidak lebih dari Rp.1.000.000,-- (satu juta rupiah) pada suku cadang dibawa ke laut;
 - g. Ongkos perbaikan jaring (kuli).

⁷⁰ Sumber: wawancara dengan Bapak Medi S, Puskud Mina Baruna, Jawa Tengah, 14 Oktober 2005.

Tabel: 5

TPI/ Kecamatan	Nelayan		Kapal Motor		Perahu Motor		
	Juragan	Pandega	Motor	Tempel	Besar	Sedang	Kecil
Wonokerto	482	2.486	3.465	5.377	92	401	60
Jambean	-	-	-	6.975	-	-	-
Nusantara	386	10.440	5.375	3.658	1.714	-	-
Jumlah	868	12.926	14.094	16.010	1.806	401	60

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan, Jawa Tengah, 2003

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa peralatan yang dimiliki oleh nelayan di Pekalongan dalam usaha perikanan jumlah yang terbesar adalah kapal motor tempel yang umumnya dipergunakan oleh nelayan kecil dengan awak buah kapal (ABK) antara 3 – 5 orang. Mereka melaksanakan bagi hasil dengan cara bagi sama.

Dalam praktik bagi hasil di Pekalongan terdapat berbagai macam cara, yaitu bagi hasil dengan sistem maro/bagi dua, bagi hasil sistem bagi sama/modal bersama, dan bagi hasil sistem upah.

1) Bagi Hasil dengan Sistem Maro (Bagi Dua)

Cara bagi hasil dengan sistem maro ini lebih banyak diminati oleh nelayan pandega. Hal ikan dapat dimaklumi, di samping membutuhkan jumlah nelayan yang banyak dan tingkat operasionalnya yang tinggi, nelayan pandega dapat menggantungkan kebutuhan hidupnya kepada nelayan juragan/pemilik kapal pada saat tertentu membutuhkan bantuan.

Model bagi hasil sistem maro ini dapat dilihat pada tabel berikut

Tabel: 6
Bagi Hasil Dengan Sistem Maro (Bagi Dua)

- Raman*) bersih (raman kotor – 3% TPI)		= Rp. (A)
- Lawuhan dan Bonus = 10% x A**)		= Rp. (B)-
	Sisa 1	= Rp. (C)
- Perbekalan		= Rp. (D)-
	Sisa 2	= Rp. (E)
- Penyusutan Jaring = 25% x E		= Rp. (F)-
	Sisa 3	= Rp. (G)
- Bagian pihak kesatu (nel.juragan) = 50% x G + F		= Rp.....
- Bagian pihak kedua (nel.pandega) = 50% x G + B		= Rp.....

Sumber: KUD Makaryo Mino, Pekalongan, 2006.

*) Raman: jumlah perolehan ikan dari melaut dalam kerjasama bagi hasil.

**) Lawuhan & Bonus diberikan apabila hasil bersihnya melebihi dari maksimal yang biasa berlaku bagi setiap kali melaut untuk jenis kapal dan alat/jaring yang dipergunakan.

Model bagi hasil pada tabel tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut.

- 1) Sisa 1 adalah hasil penjualan ikan yang diperoleh dari hasil melaut (raman) setelah dikurangi retribusi sebesar 3%, kemudian dikurangi lagi sebesar 10% untuk bonus dan lawuhan (ikan untuk para nelayan pandega).
- 2) Sisa 2 adalah hasil Sisa 1 dikurangi biaya perbekalan (bahan bakar, persediaan peralatan (*spare part*), es, garam, konsumsi, dll) yang dibutuhkan selama penangkapan ikan di laut.

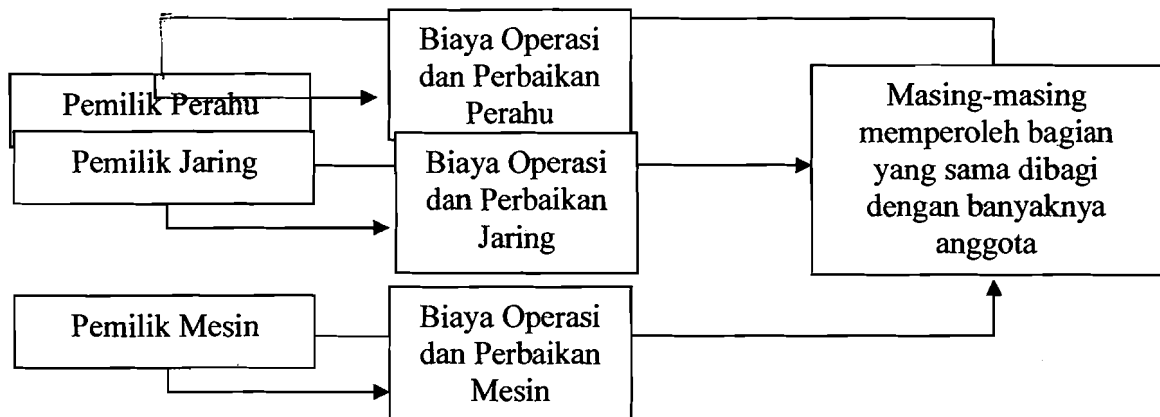
- 3) Sisa 3 adalah hasil bersih. Yaitu Sisa 2 setelah dikurangi penyusutan jaring sebesar 25%. dari nilai hasil Sisa 2.
- 4) Sisa 3 (hasil bersih) inilah kemudian dibagi antara nelayan juragan mendapat 50% dan nelayan pandega (ABK) mendapat 50%. Besar kecilnya bagian tiap-tiap ABK berdasarkan keahliannya, mulai Nakhoda, wakil juru mudi, juru antang, juru masak, dan sebagainya, berdasarkan atas kesepakatan di antara mereka.

2) Bagi Hasil dengan Sistem Bagi Sama/Modal Bersama

Cara bagi hasil dengan sistem bagi sama/modal bersama ini terjadi dalam usaha penangkapan dengan modal bersama, yang merupakan alternatif lain bagi nelayan pemilik perahu layar/kapal motor tempel yang bermodal kecil. Umumnya anggota penangkapan ikan terdiri dari 3 – 5 orang.

Bentuk bagi hasil dengan sistem bagi sama/modal bersama ini dapat dilihat pada skema berikut.

Skema: 1
Bagi Hasil Dengan Sistem Bagi Sama/Modal Bersama.



Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan, Jawa Tengah, 2006.

Dari skema tersebut dapat dikemukakan hal-hal berikut.

1. Tiap-tiap ABK memiliki investasi sarana penangkapan ikan: pemilik jaring, pemilik perahu, dan pemilik mesin;
2. Mereka memiliki keahlian yang merata untuk melakukan penangkapan ikan;
3. Biaya perbekalan melaut ditanggung bersama;
4. Tiap-tiap ABK memperoleh bagian yang sama.

Dalam bagi hasil dengan sistem bagi sama/modal bersama tersebut adalah bahwa setiap orang memiliki investasi dalam penangkapan, seperti pemilik jaring, pemilik perahu dan pemilik mesin. Dalam sistem ini nelayan tersebut secara bersama melakukan penangkapan. Jadi, mereka memiliki keahlian yang merata untuk setiap tugas. Kemudian hasil yang mereka peroleh dibagi secara langsung dengan bagian

yang sama kepada tiap-tiap awak buah kapal (ABK) yang terlibat atau ikut serta dalam usaha penangkapan.

3) Bagi Hasil dengan Sistem Upah

Terhadap penangkapan ikan tertentu ternyata sistem bagi hasilnya memakai cara upah. Sistem upah ini hanya diterapkan pada alat tangkap *longline*. Hasil tangkapan utama *longline* adalah ikan tuna dan tidak di daratkan di PPN Pekalongan, tetapi didaratkan di Jakarta dan Bali karena di Jakarta dan Bali terdapat pabrik/perusahaan pembekuan ikan tuna. Hasil tangkapan tersebut langsung dijual ke perusahaan pembekuan ikan tuna untuk selanjutnya diekspor. Pendapatan yang diperoleh nelayan pandega dalam Anak Buah Kapal (ABK) dengan menggunakan alat tangkap *longline* yang menggunakan sistem upah, dan hasilnya lebih besar jika dibandingkan dengan pendapatan ABK biasa dari sistem bagi hasil. Pendapatan yang diperoleh relatif sudah mencukupi kebutuhan riil mereka walaupun mereka merasakan bahwa pendapatan yang diterima dari bagi hasil tidak bisa mencukupi kebutuhan hidup yang layak. Berdasarkan hasil analisis terhadap pendapatan tersebut dapat dikatakan bahwa tingkat kesejahteraan nelayan ABK *longline* relatif lebih baik jika dibandingkan dengan nelayan ABK alat tangkap lain.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari para nelayan pandega dari tiap-tiap alat tangkap mengatakan bahwa sistem bagi hasil yang mereka jalani umumnya adalah kesepakatan. Mereka kesulitan menentukan bahwa kesepakatan tersebut

sebenarnya sudah berjalan sejak lama di daerah mereka, sehingga mereka cenderung untuk bekerja walaupun dengan penerimaan yang rendah. Sebagian besar nelayan pandega menyatakan bahwa bagi hasil yang mereka terima tidak adil/tepat atau sudah tidak sesuai dengan kebutuhan keluarga sehari-hari. Jadi mereka menganggap sistem bagi hasil yang ada sekarang perlu ditinjau lagi dengan memperhatikan peningkatan kesejahteraan mereka dan jaminan risiko terhadap kecelakaan selama melaut.⁷¹

Sistem bagi hasil perikanan laut dengan bentuk tertulis yang telah dilaksanakan di Kota Pekalongan tersebut secara substansial masih berpihak pada nelayan juragan. Hal ini terlihat dalam hal nelayan pandega ikut terbebani biaya perbaikan mesin/jaring sebesar 25% di samping itu masih ada biaya pengadaan *spare part* yang jumlahnya tidak lebih dari Rp.1.000.000,00(ketentuan Pasal 3 ayat (2) sub f⁷² surat perjanjian bagi hasil, yang dimasukkan dalam biaya perbekalan melaut. Ternyata perbekalan melaut terdiri atas macam keperluan yang semuanya harus menjadi tanggungan nelayan juragan dengan nelayan pandega.

Berdasarkan praktik bagi hasil di Pekalongan itu, yang memberikan rasa keadilan adalah bagi hasil upah dan bagi hasil sama/modal bersama. Bagi hasil sistem upah adil karena hasil yang diperoleh nelayan pandega sudah pasti setiap kali melaut dengan jumlah hari selama melaut, dan besarnya upah lebih tinggi dari Upah

⁷¹ Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan IPB, 2002, hal. 1.

⁷² Pasal 3 ayat (2):

f. *Spare part* kecil yang harga satuannya tidak lebih dari Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah) pada suku cadang dibawa ke laut;

Minimum Regional (UMR) Jawa Tengah. Sementara itu, bagi hasil sistem bagi sama/modal bersama juga adil, karena dari segi pengadaan sarana melaut berupa: perahu/kapal motor, mesin maupun jaring mereka tanggung bersama, bahkan mereka juga sekaligus sebagai awak buah kapal (ABK).

Hingga kini yang paling banyak diminati para nelayan pandega adalah bekerja pada kapal besar (purseseine dan mini purseine) karena dari jangkauan wilayah tangkapnya masih menjanjikan, membutuhkan ABK yang cukup banyak. Di sisi lain, hal yang lebih dari itu adalah adanya keterikatan nelayan pandega kepada nelayan juragan dalam menutup kebutuhan hidup pada saat dibutuhkan, terutama pada saat musim paceklik (musim susah mencari ikan), sementara mereka tidak mempunyai mata pencaharian lain.

b. Kasus di Pati

Penduduk di daerah Pati yang bekerja sebagai nelayan sejumlah 6.079 orang, terdiri atas nelayan juragan 2.384 orang, dan nelayan pandega 3.695 orang. Sarana penangkapan ikan yang digunakan masih didominasi oleh kapal tempel sedang, yaitu kapal yang berkuatan 5 – 10 GT, dengan awak buah kapal 8 – 10 orang. Untuk lebih jelas mengenai jumlah nelayan dan kapal/perahu dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel: 7
Jumlah Nelayan Dan Sarana Penangkapan Ikan

TPI/ Kecamatan	Nelayan		Perahu				
	Juragan	Pandega	KM Besar	KM Mini	KT Besar	KT Sedang	KT Kecil
Bajomulyo	728	2.026	93	179	138	289	105
Pecangaan	231	226	-	-	51	-	-
Margomulyo	112	127	-	-	-	89	24
Sambiroto	373	255	-	-	78	243	66
Banyutowo	513	584	-	98	51	328	65
Puncel	258	352	-	-	32	227	-
Alasdowo	169	115	-	-	-	121	47
Jumlah	2.384	3.695	93	277	350	1.472	357

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan, Jawa Tengah, 2006.

Pada tabel tersebut diperoleh gambaran bahwa usaha perikanan di Kabupaten Pati masih didominasi oleh kapal motor tempel/sedang dan kapal motor kecil/perahu tempel.

Dalam bagi hasil perikanan di Kabupaten Pati, walaupun tidak dilaksanakan secara tertulis, dalam praktik tidak jauh berbeda dengan yang berlaku di Kota Pekalongan. Hal yang demikian dapat terjadi karena hubungan saling terbuka di antara para nelayan dalam melaut, dan kemungkinan saling informasi mengenai pelayanan TPI dalam pelaksanaan pelelangan ikan hasil melaut.

Dengan sarana penangkapan ikan sebagaimana dikemukakan itu, model bagi hasil yang dilaksanakan di Pati adalah bagi hasil dengan sistem maro, diberlakukan

untuk kapal motor (pursesine dan mini pursesine), dan kapal motor tempel besar dan kapal motor tempel sedang. Untuk kapal motor tempel kecil berlaku sistem bagi hasil sama/modal bersama.

1) Bagi Hasil dengan Sistem Maro (Bagi Dua)

Sebagaimana informasi yang diperoleh dari KUD Saron Mino, Pati, kerja sama bagi hasil di daerah Pati belum dilaksanakan secara tertulis. Namun, pada dasarnya pelaksanaan bagi hasil dengan menggunakan kapal motor, dan perahu layar/motor tempel, dilaksanakan dengan sistem Maro (Bagi Dua). Hal itu dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel: 8
Model Bagi Hasil Sistem Maro(Bagi Dua)

I. Penjualan kotor	: Rp.....
II. Biaya administrasi lelang (3%) (nelayan+pemilik)	: Rp.....
III. Biaya sewa Basket	: Rp.....
Penjualan bersih	: Rp. (A)
V. Perbekalan Melaut	: Rp.....
Penjualan bersih setelah perbekalan	: Rp. (B)
VI. Angsuran Pinjaman (10% x B)	: Rp.....
Sisa yang dibagi	: Rp. (C)
VII. Pembagian Hasil:	
1. Pemilik:	2. ABK:
a. 45% x (C) : Rp. (D)	a. 50% x (C) : Rp. (E)
b. Tabungan: 5% x (C) : Rp.....	b. (E): 3 bagian, dengan rincian:

- 2,5%: Nakhoda	- 1 Bag. (30%) :	-50%: Nakhoda
- 2,5%: ABK		-12%: Wk.Nkd
c. Bonus Nakhoda ***)		-5%: Nkd III
Motoris		-20%: Motoris
-Rp.2.500.000,00		-8%: Wk.Motoris
(Penj.200 juta-300 juta)		-5%: Motoris III
-Rp.5.000.000,00		
(Penj.300 juta-400 juta)	- 2 Bag. (70%):	Bagian ABK

Sumber: KUD Saroni Mino, Pati, 2006.

Keterangan:

1. Tidak menutup perbekalan/cacaran max Rp.250.000,00/ABK ****)
1. Tabungan (5%) diberikan setiap tutup tahun
2. Segala bentuk perbaikan akan diperhitungkan dalam perbekalan KM
3. Keputusan ini berlaku mulai tanggal 14 Desember 2005.

Tabel tersebut menunjukkan cara bagi hasil perikanan di Kabupaten Pati yang dilaksanakan dengan cara bagi dua (bagi sama). Hal itu juga menunjukkan adanya perbedaan yang berlaku di daerah lain. Hal ini terlihat adanya bonus yang diberikan kepada nakhoda apabila perolehan usaha melaut mencapai target yang disepakati, yaitu hasilnya mencapai Rp200 juta ke atas.

Dari model bagi hasil perikanan laut yang terjadi di Pati dapat kemukakan hal-hal berikut.

1. Dari hasil kotor (raman) dipotong: biaya retribusi 3%, dan biaya sewa basket, disebut hasil penjualan (A).
2. Dari hasil penjualan (A) kemudian dipotong biaya perbekalan melaut, yang disebut hasil (B)
3. Dari hasil (B) kemudian dipotong pinjaman 10% (sebagai uang servis mesin), yang disebut hasil bersih (C).

4. Hasil bersih kemudian dibagi:

- a. Nelayan juragan 45%
- b. Nelayan pandega 50% *)
- c. Tabungan untuk nelayan 5% **)

Keterangan: *) Bagian nelayan pandega 50% dari hasil bersih tersebut kemudian didistribusikan kepada:

- a). Sebesar 30% nya diperuntukkan bagi Nakhoda, Wakil Nakhoda, Nakhoda III, Motoris, Wakil Motoris, dan Motoris III.

Dengan perincian: Nakhoda 50%, Wakil Nakhoda 12%, Nakhoda III 5%, Motoris 20%, Wakil Motoris 8%, dan Motoris III 5%.

- b). Sebesar 70% nya diperuntukkan bagi seluruh awak kapal biasa (pandega biasa). Jumlah awak kapal biasa (pandega biasa) umumnya berkisar antara 30 – 36 orang.

**). Dari hasil bersih tersebut, sebesar 5% diberikan untuk tabungan bagi nelayan, yang didistribusikan sebesar 2,5% untuk Nakhoda dan Motoris, sedangkan 2,5% untuk awak kapal biasa (nelayan pandega biasa).

***). Apabila hasil bersih yang diterima Nelayan Juragan mencapai Rp. 200.000.000,00 – 300.000.000,00 diberikan bonus kepada Nakhoda dan Motoris sebesar Rp.2.500.000,00. Sementara itu, apabila hasil bersih mencapai Rp.300.000.000,00 – Rp.400.000.000,00 diberikan bonus kepada Nakhoda dan Motoris sebesar Rp.5.000.000,00.

****) Apabila hasil kotor setelah dipotong: retribusi, sewa basket, biaya revisi mesin, dan hasilnya ternyata hanya sedikit, maka diadakan 'cacaran'.

Bagi hasil dengan sistem cacaran ini, hasil yang diperoleh tidak dipotong biaya perbekalan melaut, dan nelayan juragan tidak menerima bagi hasil tersebut.. Biaya perbekalan melaut diperhitungkan pada saat menangkap ikan berikutnya. Masing-masing awak buah kapal menerima uang sebesar Rp.250.000,00. Hal ini dilakukan, agar para nelayan yang menangkap ikan selama lebih kurang 30 – 40 hari, tidak pulang dengan tangan hampa.

Bagi hasil sistem maro (bagi dua) di Pati ternyata nelayan juragan hanya menerima 45% dari hasil bersih, sementara yang 5% diberikan kepada nelayan pandega sebagai tabungan, dengan perincian 2,5 untuk nakhoda dan 2,5% untuk ABK.

Dalam bagi hasil yang dilaksanakan di Pati terdapat perbedaan yang terjadi di Pekalongan.

1. Pada pembagian hasil di Pati pemilik hanya mendapatkan 45% dari hasil bersih (setelah dikurangi biaya perbekalan dan angsuran pinjaman), dan 5% diberikan kepada Nakhoda dan ABK sebagai tabungan. Hal yang demikian menunjukkan budi baik nelayan juragan dalam kepedulian kebutuhan hidup bagi nelayan pada saat tertentu membutuhkan bantuan, khususnya pada musim paceklik (sulit mencari ikan).

Hal yang demikian tidak terjadi di nelayan Pekalongan.

2. Bonus Nakhoda. Walaupun di nelayan Pekalongan tidak tercantum dalam perjanjian bagi hasil, dalam praktik hal semacam juga terjadi, meskipun dengan jumlah yang berbeda.

2) Bagi Hasil dengan Sistem Bagi Sama (Modal Bersama)

Bagi hasil dengan sistem bagi sama/modal bersama diberlakukan untuk penangkapan ikan dengan kapal motor tempel kecil dengan ABK 3-5 orang. Mereka masing-masing memiliki andil dalam pengadaan kapal, mesin tempel, dan jaring, serta sekaligus sebagai awak buah kapal.

Apabila kapal tersebut dimiliki oleh seseorang, dan lainnya sebagai ABK, bagi hasilnya adalah untuk nelayan pemilik sebesar 50%, untuk ABK 50%. Berbeda dengan bagi hasil sistem maro untuk kapal motor besar, motor tempel besar dan sedang adalah pemilik perahu/kapal tempel kecil tersebut bertanggung jawab seluruh biaya perbekalan melaut dan kerusakan mesin.

c. Kasus di Rembang

Sesuai dengan letak geografisnya, daerah Rembang terdapat jumlah nelayan paling besar dibanding daerah Pati dan Pekalongan. Nelayan di Rembang berjumlah 15.828 orang, dengan rincian 3.097 orang sebagai nelayan juragan, dan 12.731 orang sebagai nelayan pandega. Sementara itu, kapal/perahu penangkap ikan berjumlah 3.642 buah, terdiri atas kapal motor: 646 buah, motor tempel 2.939 buah, dan perahu layar 57 buah. Di sini tampak bahwa kapal penangkap ikan didominasi oleh motor tempel, dan secara khusus masih terdapat perahu layar. Hal demikian

sudah tidak terdapat di daerah Pati maupun Pekalongan. Berikut data jumlah nelayan dan kapal/perahu di Kabupaten Rembang.

Tabel: 9

Jumlah Nelayan, Perahu Di Rembang

Kecamatan	Nelayan		Perahu		
	Juragan	Pandega	Kapal Motor	Motor Tempel	Perayu layar
Wonokerto	434	1.141	160	469	-
Kaliori	248	1.012	3	325	-
Rembang	1.447	3.430	127	1.475	17
Kragan	485	5.083	356	322	14
Sluke	299	1.163	-	243	26
Lasem	184	962	-	105	-
Jumlah	3.097	12.731	646	2.939	57

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan, Rembang, 2005.

Dengan sarana tangkap tersebut, pelaksanaan bagi hasil di Rembang secara umum tidak berbeda dengan di Pati dan Pekalongan. Hingga kini pelaksanaan bagi hasil belum dilaksanakan secara tulis. Untuk menangkap ikan dengan perahu layar tidak terjadi cara bagi hasil karena umumnya sarana tersebut dimiliki perseorangan dan dioperasikan sendiri oleh pemiliknya dengan keluarganya.

Pembagian hasil antara nelayan juragan dan nelayan pandega didasarkan pada klasifikasi sarana perahu/kapal yang dipergunakan, berupa: perahu motor tempel, kapal motor (mini purseseine). Maka model bagi hasilnya adalah sebagai berikut.

1) Bagi Hasil dengan Sistem Maro (Bagi Dua)

Praktik bagi hasil di Rembang tidak berbeda dengan yang terjadi di Pekalongan dan di Pati apabila dalam penangkapan ikan dengan menggunakan kapal motor (mini poursesine). Yang membedakan adalah terkait dengan besarnya servis mesin yang besarnya 15%, sementara di Pekalongan dengan kapal motor poursesine besarnya servis mesin 25% sedangkan di Pati biaya servis/perbaikan mesin tidak tampak dalam sistem bagi hasil, tetapi muncul bentuk lain yang berupa tanggungan nelayan pandega untuk mengangsur sebesar 10% setiap melaut.

Bagi hasil dengan sistem maro (bagi dua) di Rembang dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel: 10

Bagi Hasil Dengan Sistem Maro (Bagi Dua)

1. Hasil Kotor	: Rp.....
2. Biaya Retribusi 3%: Rp.....	
3. Biaya basket : Rp.....	
4. Biaya Perbekalan : Rp.....	: Rp.-
5. Sisa	: Rp.....(A)
6. Servis mesin 15%	: Rp.....-
7. Hasil Bersih	: Rp. (B)
8. Pembagian Hasil:	
Nelayan Pemilik 50% x Rp....(B)	
Nelayan Pandega 50% x Rp....(B)	
9. Bonus diberikan melalui Nakhoda apabila hasil bersih dianggap cukup tinggi. Besarnya bonus berdasar kesepakatan antara masing-masing nelayan pemilik dengan nelayan pandega.	

Sumber: KUD Saroyo Mino, Rembang, 2005.

Dari tabel tersebut dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut.

- a. Hasil kotor atau juga disebut sebagai raman sebelum dibagi kepada nelayan juragan dengan nelayan pandega terlebih dahulu dipotong biaya retribusi yang dipungut di TPI sebesar 3% + biaya sewa basket (tempat membawa ikan yang diturunkan dari kapal menuju ke TPI) + biaya perbekalan melaut;
- b. Hasil dari (a) tersebut kemudian dikurangi biaya servis mesin, yang besarnya 15%. Sisanya inilah yang disebut hasil bersih;
- c. Hasil bersih kemudian dibagi untuk nelayan juragan 50% dan nelayan pandega 50%. Bagian nelayan pandega ini kemudian dibagi sesuai peran masing-masing sebagai awak buah kapal, dengan besar kecilnya sebagaimana disebutkan tadi.
- c. Ada kebiasaan yang berlaku, apabila bagian yang diterima nelayan juragan dirasa cukup tinggi, nelayan juragan memberikan uang bonus yang diserahkan langsung kepada nakhoda untuk dibagikan kepada seluruh awak buah kapal.

Model bagi hasil yang semacam ini juga masih mencerminkan rasa ketidakadilan karena semua biaya perbekalan melaut maupun biaya servis mesin dan masih ditambah dengan biaya sewa basket merupakan tanggungan bersama nelayan juragan dengan nelayan pandega.

Umumnya awak buah kapal mini purseseine ini terdiri 17 – 18 orang. Dengan model bagi hasil tersebut, bagian yang diperoleh tiap-tiap nelayan juragan maupun ABK/nelayan pandega dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel: 11
Perincian Pendapatan Nelayan Juragan dan ABK

Subyek	Jumlah	Bagian tiap subyek dalam %	Bagian seluruh subyek dalam %
Juragan	1	50,00%	50,00%
Nakhoda	1	4,78%	4,78%
Juru Arus	1	3,57%	3,57%
Juru Antang	1	3,57%	3,57%
Penawuran	1	3,57%	3,57%
Bekel	1	3,57%	3,57%
Pandega Biasa	13	2,38%	30,94%
Jumlah	18	71,44%	100,00%

Sumber diolah: KUD Saroyo Mino, Rembang, 2005.

Tabel tersebut menunjukkan bagian nakhoda sebesar 2 x bagian pandega biasa, sedangkan juru arus, juru antang, penawuran dan bekel mendapat 1,5 x bagian pandega biasa. Hal demikian juga berlaku bagi para ABK di Pekalongan dan di Pati.

2) Bagi Hasil dengan Sistem Bagi Sama (Modal Bersama)

Bagi hasil dengan sistem bagi sama (modal bersama) ini berlaku untuk perahu tempel. Dari hasil kotor setelah dikurangi retribusi dan biaya perbekalan melaut, masing-masing memperoleh bagian yang sama karena tiap-tiap nelayan di samping memiliki andil dalam pengadaan perahu maupun mesin tempel, mereka juga sekaligus sebagai awak buah kapal (ABK). Biasanya jumlah nelayan pandega perahu tempel ini antara 3 – 5 orang.

Cara bagi hasil untuk perahu tempel ini ternyata lebih mendekatkan rasa keadilan dan kebersamaan. Pemilik perahu/kapal di samping menanggung biaya

perbekalan melaut dan servis/perbaiki mesin, kadang-kadang juga bergabung sebagai nelayan pandega sebagai ABK.

Berdasarkan kondisi nelayan di Rembang yang sebagian besar adalah nelayan kecil/tradisional, kini makin terpuruk dengan adanya kebijakan Pemerintah menaikkan harga BBM. Dari sejumlah 1.960 perahu/kapal milik nelayan Rembang, terdiri atas kapal jenis 360 mini pusesine (kapal sedang) dan 1.600 unit perahu/kapal kecil/nelayan tradisional.⁷³ Sejak harga BBM naik, seluruh kapal sopek/kapal kecil dengan 3 – 5 orang awak buah kapal seluruhnya menggunakan bahan bakar minyak tanah sebagai hal yang tidak lazim yang seharusnya memakai bahan bakar solar. Risiko peralihan pemakaian bahan bakar tersebut sudah pasti mempercepat rusaknya mesin perahu/kapal. Yang demikian dilakukan dengan pertimbangan lebih baik dapat melaut mencari ikan dengan risiko mesin cepat rusak dari pada tidak melaut yang berakibat tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Kebutuhan sekali melaut menghabiskan minyak tanah kurang lebih 20 liter/perahu. Walaupun demikian, kelangkaan minyak tanah sangat dirasakan oleh para nelayan. Hal yang demikian disebabkan adanya selisih harga minyak antara minyak tanah yang ditetapkan Pemerintah dengan harga eceran.

Subsidi harga bahan bakar minyak (BBM) yang diberikan Pemerintah Pusat kepada nelayan tidak akan banyak. Hal ini disebabkan para nelayan kecil/ tradisional

⁷³ Sumber: KUD Mina Rahayu Kragan, yang meliputi wilayah: Sarang, Kragan, Sluke dan Lasem, Rembang.

mengaku harga BBM tersebut masih belum dapat terjangkau. Mereka juga belum mampu membeli solar dengan patokan harga subsidi tersebut. Dalam kaitan ini Pemerintah telah memberikan subsidi kepada nelayan kecil/tradisional dengan perahu/kapal sampai dengan 30 gross ton (GT) ditetapkan harga bahan bakar minyak solar sebesar Rp.,4.300,00 dengan penggunaan maksimum 25.000 liter/bulan. Sementara itu, untuk kapal-kapal di atas 30 GT yang berkekuatan di atas 90 PK memakai standar harga solar industri sebesar Rp. 5.460,00 Dengan kebijakan tersebut, nelayan kecil/tradisional bisa membeli solar dengan harga Rp.4.300,00/liter. Walaupun demikian, menurut pengakuan beberapa nelayan kecil/tradisional masih juga keberatan. Permasalahannya adalah kebutuhan untuk membeli solar dengan hasil tangkapan ikan tidak berimbang. Apalagi bagi para nelayan kecil/tradisional yang hanya berlayar di sepanjang pantai. Laut Jawa (pantai utara Jawa Tengah), yang sudah masuk dalam kategori 'tangkap lebih' (*over fishing*). Hal lain yang masih memberatkan adalah biaya perbekalan melaut yang semuanya juga ikut mengalami kenaikan hampir 40%. Jika sebelumnya sekali melaut biaya perbekalan sekitar Rp.20.000,00 - Rp.50.000,00 mengalami kenaikan berkisar antara Rp.60.000,00 - Rp.100.000,00 sedangkan hasil yang diperoleh melaut tidak seimbang.⁸³

⁸³Sumber: Nelayan Rembang, dimuat dalam Harian Suara Merdeka, 25 Oktober 2005, hal. 17.

Kondisi para nelayan tradisional di Rembang ini makin terpuruk kehidupannya, khususnya dalam menghadapi persaingan penggunaan alat penangkapan yang makin hari terus berkembang ke arah modernisasi alat penangkapan ikan. Dari sini nelayan kesulitan mendapatkan penghasilan yang cukup untuk menutup kebutuhan hidup sehari-hari terkait dengan alat tangkap ikan yang mereka miliki masih sangat sederhana dan perahu/kapal yang mereka pergunakan untuk melaut relatif berukuran kecil sehingga jarak tempuh sangat terbatas, sementara di sini lain wilayah operasionalnya sudah masuk kategori 'tangkap lebih' (*over fishing*). Selain itu, juga masih ditambah persaingan dengan nelayan yang sudah menggunakan peralatan modern baik menyangkut modernisasi kapal maupun kecanggihan alat tangkap yang digunakan untuk melaut, bahkan tidak jarang kapal yang dilengkapi dengan sarana alat tangkap modern ini mencari ikan di daerah penangkapan nelayan tradisional. Di sini lagi-lagi nelayan tradisional menghadapi banyak kesulitan untuk memperoleh penghasilan dari usaha melaut dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari bagi keluarganya.

Rangkuman.

Berbagai kebijakan Pemerintah Jawa Tengah dalam kesejahteraan sosial ekonomi khususnya masyarakat nelayan termuat dalam Renstrada Tahun 2003-2008. Sasaran dalam bidang kesejahteraan sosial yang dilaksanakan oleh Dinas Kesejahteraan Sosial Jawa Tengah ternyata lebih menitikberatkan pada masyarakat

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Dari jumlah 32 macam PMKS, satu di antaranya adalah keluarga fakir miskin.

Pelaksanaan bagi hasil perikanan yang selama ini berlaku pada nelayan di Jawa Tengah berdasarkan adat kebiasaan, yang cenderung lebih menguntungkan pihak nelayan juragan. Khususnya dalam hal ini terkakit dengan biaya perbekalan melaut dan penyusutan serta kerusakan mesin kapal, seluruhnya menjadi tanggungan bersama nelayan juragan dan nelayan pandega. Walaupun UU No. 16 Tahun 1964 hingga kini masih berlaku, realitas di lapangan Undang-undang tersebut tidak mempunyai daya efektifnya atau istilah lain merupakan hukum yang mandul.

Substansi UU Perikanan yang ada ternyata lebih berorientasi pada upaya penertiban bidang perizinan dalam usaha perikanan, kapal penangkapan ikan, kapal pengangkut ikan, belum banyak memberikan ruang bagi peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi nelayan kecil. Dengan dimungkinkannya usaha perikanan asing masuk di wilayah ZEEI serta makin bertambahnya kapal besar dan modern, nelayan kecil menjadi terpinggirkan dalam perebutan wilayah mencari ikan. Keadaan yang demikian menambah sederet persoalan yang menyebabkan kondisi nelayan kecil dan nelayan pandega selalu terpuruk dalam segi kesejahteraan sosial ekonomi.

Nelayan di Pantura Jawa Tengah kini menghadapi masa yang sulit dalam menangkap ikan. Di samping jumlah nelayan yang cukup banyak, juga disebabkan karena wilayah Pantura sudah dikategorikan daerah tangkap lebih (*over fishing*). Dengan kondisi demikian itulah, Pemerintah Jawa Tengah membuat kebijakan

pengalihan nelayan dari pantai utara (pantura) ke pantai selatan (pansela), tetapi hingga kini belum dapat terrealisasi.

Sistem pengelolaan sumber daya laut dalam kurun waktu sebelum keluarnya UU Pemerintah Daerah dan kemudian keluar UU Perikanan (UU No. 31 Tahun 2004) sangat sentralistik. Akibatnya Pemerintah Daerah seperti halnya Jawa Tengah hanya sebagai pelaksana kebijakan Pusat. Kebijakan Pemerintah Jawa Tengah terkait dengan kepentingan nelayan sangatlah minim, lebih terkait dengan perizinan usaha perikanan sebatas kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat. Berbagai Perda telah dikeluarkan, sebagian besar adalah pengelolaan TPI. Dari dimensi ekonomi/keuangan TPI Jawa Tengah sangat menjanjikan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan khususnya nelayan kecil/pandega. Potongan retribusi sebesar 5%, yang sebagian didistribusikan kepada nelayan di antaranya sebagai *saving* nelayan, ternyata dalam praktiknya yang mengambil *saving* tersebut adalah nelayan juragan.

Berbagai Lembaga Non-Pemerintah, seperti KUD yang keberadaannya selalu berhubungan langsung dalam masyarakat nelayan dalam hubungan usaha bagi hasil perikanan. Hal ini dapat dipahami karena hasil retribusi yang diperoleh dari TPI sebagian besar dikelola oleh KUD. Di samping itu, KUD juga sebagai penyedia bahan bakar dan berbagai kebutuhan biaya perbekalan melaut dalam usaha bagi hasil perikanan.

Selain itu, keberadaan HNSI sebagai satu-satunya organisasi nelayan di seluruh Indonesia sangatlah strategis terkait berbagai persoalan antar para nelayan di daerah masing-masing dan antarberbagai daerah.

Praktik bagi hasil yang berlaku di Pekalongan, Pati, dan Rembang Jawa Tengah dengan mendasarkan adat kebiasaan setempat ternyata lebih berpihak kepada nelayan juragan. Hal ini dapat dilihat dalam penentuan besar kecilnya imbalan bagi hasil yang diperoleh nelayan juragan dan nelayan pandega, serta biaya perbekalan melaut dan servis/perbaikan mesin kapal semuanya ditanggung bersama antara nelayan juragan dengan nelayan pandega. Hal yang demikian bertentangan dengan ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 UU No. 16 Tahun 1964, dan dapat dimengerti jika kondisi nelayan pandega selalu dalam status sosial ekonomi yang memprihatinkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan paparan dan dengan memperhatikan bahasan per bab, baik yang terkait dengan kajian teoretis maupun empiris di beberapa negara, termasuk tinjauan terhadap produk peraturan perundang-undangan dan institusi dalam konteks Negara Kesejahteraan sebagai upaya meningkatkan sosial ekonomi bagi masyarakat, dapat dikemukakan simpulan sebagai berikut.

1. Secara substatif fungsi hukum sebagai *as tool of Social Engineering*, dikemukakan Rescoe Pound telah membuktikan bahwa peraturan hukum dari tingkat Hukum Dasar, peraturan perundang-undangan, sampai kebijakan pemerintah terbukti tidak semua dapat berlaku secara efektif dalam upaya meningkatkan tingkat kesejahteraan sosial masyarakat. Tidak efektifnya peraturan hukum dan kebijakan pemerintah dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Konsep Negara Kesejahteraan pada era Orde Baru secara *de facto* dan *de jure* menampakkan kesesuaian melalui sejumlah perundang-undangan sebagai derivasi dari ketentuan UUD 1945. Kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan pokok antara lain sandang/pakaian, pangan/makanan, papan/perumahan, pendidikan, kesehatan dan kesempatan kerja dapat dilihat dalam peraturan berikut ini.
-

1.1 Kemauan politik pemerintah Orde Baru dalam menciptakan Negara Kesejahteraan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, dan khususnya masyarakat nelayan dapat dibuktikan dengan hadirnya tiga peraturan hukum yang secara substantif memihak kepentingan masyarakat. **Pertama**, UU No.6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial membuktikan adanya kesesuaian dengan tuntutan dalam pasal 27, Pasal 33, dan Pasal 34 UUD 1945. Keberpihakan tersebut dibuktikan melalui adanya kepastian bagi negara untuk memberikan pertolongan atas kelompok rentan penyandang masalah kesejahteraan sosial berupa usaha pemeliharaan, pembinaan, dan pemulihan/rehabilitasi. Dalam pasal 1 PP No 42 Tahun 1981 secara tegas terdapat kepastian hukum bahwa Departemen Sosial sebagai penanggung jawab dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan kesejahteraan sosial. **Kedua**, UU No.16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan adalah suatu instrumen hukum yang sangat relevan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan nelayan. Diakui bahwa UU No.16 Tahun 1964 telah memberikan perlindungan bagi nelayan pandega (ABK) terkait dengan hubungan kerja bagi hasil perikanan yang berkeadilan. Pengaturan tentang besaran bagian antara nelayan pandega dan nelayan juragan (Pasal 3), tanggungan beban biaya perbekalan melaut, biaya eksploitasi, dan biaya perbaikan mesin (Pasal 4). Dalam praktiknya di lapangan terbukti tidak efektif oleh karena selain tidak ada institusi yang berwenang, juga tidak

pernah ada PP sebagai peraturan pelaksanaannya. *Ketiga*, selain kedua UU itu, terdapat UU No. 9 Tahun 1985 juncto UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Sesungguhnya UU ini secara tidak langsung telah memberikan pemihakan kepada nasib nelayan. UU ini telah menyediakan pengaturan terhadap persoalan keamanan, perizinan, dan pemberdayaan nelayan. Namun, karena sifat UU ini sentralistis (Pasal 21 dan 22 UU No. 9 Tahun 1985), yaitu tidak memberikan ruang yang memadai bagi pemerintah daerah, berakibat UU perikanan ini tidak memberikan pemihakan kepada nelayan pandega. Sementara itu, UU No. 31 Tahun 2004 mengatur hal yang baru terkait dengan adanya peradilan perikanan, dan pemihakan terhadap nelayan kecil yang diizinkan melakukan penangkapan ikan di seluruh perairan wilayah Indonesia, serta pengakuan keberadaan adat setempat.

- 1.2 Upaya meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat telah diperkuat melalui keputusan presiden. Dampak yang dirasakan terutama dengan menurunnya tingkat jumlah kemiskinan merupakan bukti kebijakan pemerintah tersebut, meskipun tingkat pemerataan kemakmuran dan keadilan belum tercapai. *Pertama*, Inpres No.5 Tahun 1993 mengenai program IDT, diakui sebagai kebijakan yang membantu menciptakan kesejahteraan rakyat. *Kedua*, Keppres No.190 Tahun 1998 tentang program JPS yang diketuai oleh Menko Ekuin dengan anggota Menko Kesra dan Mensos. Tujuannya untuk menanggulangi krisis moneter. *Ketiga*, Keppres No. 124 Tahun 2001 juncto

Keppres No.8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK). *Keempat*, Perpres No. 54 tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Namun, karena sifat peraturan kebijakan pemerintah tersebut tidak memiliki legitimasi yang legitimit, termasuk kurang adanya kepastian hukum bagi peran institusi di tingkat pusat dan daerah, hasil yang diharapkan oleh kebijakan pemerintah itu juga lebih bersifat parsial dan temporal. *Kelima*, terdapat Perda No 1 Tahun 1984, juncto Perda No.16 Tahun 2002, juncto Perda No.10 Tahun 2003 tentang Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Keberadaan Institusi tersebut sebagai tangan panjang Dinas Kelautan dan Perikanan dengan peran sebagai penarik retribusi belum dapat berperan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan pandega.

Praktik bagi hasil perikanan di Kabupaten Rembang, Pati, dan Pekalongan adalah sebagai berikut.

- 1) Besarannya bagi hasil antara nelayan pandega dan nelayan juragan dalam sistem maro/bagi dua. Sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UU No.16 Tahun 1964, ada variasi besarnya bagi hasil apabila menggunakan perahu layar, pembagiannya adalah 75% nelayan pandega dan 25% nelayan juragan, dari hasil bersih. Sementara itu, apabila menggunakan kapal motor, bagian nelayan pandega 40% dan 60% bagian nelayan juragan;

- 2) Beban biaya pembekalan melaut yang seluruhnya ditanggung oleh nelayan pandega dan nelayan juragan. Dalam ketentuan Pasal 4 seharusnya ada biaya perbekalan melaut yang menjadi tanggungan nelayan pandega dan nelayan juragan, sementara yang lainnya hanya menjadi tanggungan nelayan juragan;
 - 3) Biaya perbaikan mesin, minyak, biaya eksploitasi yang seharusnya hanya menjadi tanggungan nelayan juragan, tetapi nelayan pandega turut menanggung (Pasal 4) ;
 - 4) Distribusi dari pungutan TPI antara lain digunakan sebagai *saving* nelayan yang pengelolaannya ditangani oleh Puskud Perikanan Mina Baruna Jawa Tengah dengan bantuan KUD Mina di daerah masing-masing, dalam praktiknya ternyata dimiliki oleh nelayan juragan.
2. Dalam upaya meningkatkan kualitas kesejahteraan hidup masyarakat, secara sosial dan ekonomi, dan khususnya bagi masyarakat nelayan, keefektifan hukum juga sangat ditentukan oleh kurang optimalnya lembaga-lembaga yang otoritatif merealisasikan program sebagaimana yang termuat dalam UU No.16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan, UU No.9 Tahun 1985 juncto UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Kurang optimalnya peran institusi yang terlibat dalam penanganan kesejahteraan sosial dan pengentasan kemiskinan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor.

2.1. Ketentuan hukum mengenai peran dan fungsi Departemen Sosial sebagaimana diamanatkan oleh UU, pemegang utama dalam merealisasikan kebijakan pengentasan kemiskinan, tetapi tidak masuk dalam Tim Pokja KPK, sementara itu, instansi Bappenas Departemen Keuangan, dan Departemen Koperasi dan UKM menjadi anggota Tim tersebut. Koordinator Tim Komite Penanggulangan Kemiskinan yang dibentuk di Jawa Tengah tidak mempunyai hubungan langsung secara kelembagaan dengan instansi kesejahteraan sosial di daerah Kabupaten/Kota. Bergulirnya era Otonomi Daerah, dengan berganti/bergabungnya berbagai institusi di tingkat Kabupaten/Kota menimbulkan kendala koordinasi dalam pelaksanaan dan evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di daerah.

2.2. Tidak adanya suatu mekanisme penanganan penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat dan pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh suatu lembaga yang memiliki kewenangan koordinatif atas berbagai program dan aktifitas bersama. Berbagai kebijakan pemerintah, yang tertuang dalam Inpres, Keppres, dan Perpres sejak era Orde Baru hingga era Reformasi/1997, diakui telah memberikan dampak terhadap peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi, melalui jalur IDT, JPS, dan KPK. Namun, program-program tersebut terkesan *ad hoc* dan tidak mempunyai keterkaitan dengan fungsi UU Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial dan UU Bagi Hasil Perikanan. Akibatnya, penyediaan program berkelanjutan tentang

kesejahteraan sosial ekonomi tidak terjembatani mengingat fungsi kebijakan Presiden berbeda dari fungsi UU.

2.3. Peranan yang selama ini dimainkan oleh TPI, KUD dan HNSI di tingkat daerah dalam kasus nelayan di Jawa Tengah seperti Rembang, Pati, dan Pekalongan untuk membantu menyejahterakan nelayan tidak pernah berhasil. Lemahnya koordinasi antara lembaga-lembaga pemerintah dan non-pemerintah yang mengatur mekanisme bagi hasil perikanan antara nelayan juragan dengan nelayan pandega termasuk pengawasan dan pemberian sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar. Posisi lemah nelayan pandega berakibat cara pembagian menurut adat justru hanya memberikan pembenaran bagi berlakunya aturan hukum yang merugikan nelayan pandega.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan itu, diajukan rekomendasi yang diharapkan dapat memberikan nilai guna dan manfaat bagi perkembangan teori dan praktik atau kebijakan pemerintah.

1. Pendekatan *Law as a social engineering* dalam menjelaskan keefektifan peraturan hukum dan institusi penyelenggaraan konsep Negara Kesejahteraan masih tetap relevan. Sejauh temuan penelitian, terbukti bahwa peraturan hukum seperti termuat dalam UU No.6 Tahun 1974 dan UU No.16 Tahun 1964 tidak memperlihatkan keefektifannya dalam menciptakan kesejahteraan

sosial ekonomi bagi masyarakat secara umum, berkesesuaian dengan UUD 1945.

2. Dengan tidak efektifnya UU No. 16 Tahun 1964 terkait dengan muatan materi yang diatur di dalamnya, dan perkembangan modernisasi usaha perikanan yang begitu cepat, sudah saatnya UU Nomor 16 Tahun 1964 dilakukan amandemen, khususnya yang terkait dengan besaran imbalan bagi hasil, tanggungan beban biaya perbekalan melaut, biaya eksploitasi, perbaikan mesin, serta hak *saving* bagi nelayan pandega.
3. Peninjauan kembali atas berbagai kebijakan Pemerintah yang berbentuk Inpres, Keppres, dan Perpres selain penting juga sangat dibutuhkan mengingat upaya pengentasan kemiskinan tidak mungkin dilakukan secara temporal, melainkan harus dilakukan secara terencana, sistematis, dan terpadu melalui suatu peraturan perundang-undangan yang legitim.
4. Dalam tingkat implementasi, penelitian ini merekomendasikan agar kepastian hukum tentang kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat, bukan saja harus ditetapkan adanya lembaga yang otoritatif dari tingkat pusat dan pemerintahan daerah sesuai tuntutan otonomi daerah. Lebih penting dari itu, perlunya suatu penetapan institusi yang memegang otoritas dalam menghadirkan berbagai lembaga pemerintah dan non-pemerintah dalam mencapai arah tujuan pengentasan kemiskinan.

5. Hadirnya instansi pemerintah, khususnya Departemen Kelautan dan Perikanan, UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan perlu diamanatkan peran Departemen Kelautan dan Perikanan terutama dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap sumberdaya manusia, dari pusat dan daerah agar proses penciptaan masyarakat nelayan pandega yang sejahtera makin meningkat. Mengingat seringkali terjadi konflik kepentingan dan mengakibatkan nelayan menjadi korban, seyogianya diperlukan Tim Advokasi, baik dari pemerintah maupun non-pemerintah, yang dapat memberikan perlindungan dan pendampingan terhadap nelayan yang terkena kasus hukum.

DAFTAR PUSTAKA:

Al-Qur'anul Karim.

Al-Hadits.

A. BUKU-BUKU:

Abdoelmanap, Soerowo, *Republik Indonesia MENGGUGAT*, Yayasan Pustaka Grafika, Jakarta, 1997.

Abdurrahman, *Ilmu Hukum, Teori Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.

A Garner, Bryan, *Black's Law Dictionary Seventh Edition*, West Group St. Paul, Minn, 1990.

Ahmad, Khurshid, *Studies in Islamic Economics*, The Islamic Foundation, United Kingdom, 1981.

Ahmad, Shaikh Mahmud, *Economics Of Islam*, Jayyed Press, Ballimaran, Delhi, 1980.

Allot, Antony, *The Limits of Law*, Butterworth & Co., Ltd., London, 1980.

Al-Maududi, Abul A'la, *The Islamic Law and Constitution*, Islamic Publication, Lahore, 1975, terjemahan Asep Hikmat, *Hukum Dan Konstitusi, Sistem Politik Islam*, Mizan, Bandung, 1990.

Al Mawardi, Imam, *Al Ahkam As Sulthaniyyah Fi Al-Wilaayah A-Diniyyah, Daar el Kitab Al-Araby*, Beirut, terjemahan: Fadhli Bahri, *Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara Islam*, Darul Falah, Jakarta, 2000.

Amiruddin, M. Hasbi, *Konsep Negara Islam menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

Arief, Sritua, *Ekonomi Kerakyatan Indonesia Mengenang Bung Hatta Bapak Ekonomi Kerakyatan Indonesia*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002.

Ary, Wahyono, dkk, *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2001.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

_____, *Islam Dan Kedaulatan Rakyat*, Gema Insani Press, Jakarta, 1997.

_____, *Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi Negara Kesejahteraan Dan Realitas Masa Depan* (dalam Pidato pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Madia FH UI), Jakarta, 1998.

_____, *Teori dan Aliran Penafsiran dalam Hukum Tata Negara*, Jakarta, In Hilco, 1988.

_____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH.UI, Jakarta, 2002.

_____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, MK & FH UI, Jakarta, 2004.

_____, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

_____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

Attamimi, A. Hamid S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi Hukum Tata Negara, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1991.

Aubert, Vilhelm, *Sociology of Law, Selected Reading*, Baltimore, Maryland, Penguin Books, 1969.

- A.V.Dicey, KC., Hon. D.C.L., *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitutions*, Macmillan And Co., Limited, St Martins's Street, London, 1952.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakara, 1995.
- Bambang Pudjianto, dkk, *Permasalahan Sosial Di Indonesia*, Badan Pelatihan Dan Pengembangan Depsos RI, 2006.
- Benda-Beckmann, F.von, *Why Law Does Not Behave*, Departement Agrarian Law, Agricultural University Wageningen, Netherland, 1983.
- Bodenheimer, E., *Jurisprudence, The Philosophy and Method of The Law*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1974.
- Boekman, Jan M., *Legal Subjective as a Precondition for the Intertwinement of Law and the Welfare State*, Watter de Gruyter, Berlin – New York, 1986.
- Bruggink, *Rechtsreflecties*, Dalam Alih Bahasa, Sidharta, Arief, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Budiardjo, Miriam, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986.
- _____, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.
- Cappelletti, Mauro, *Access To Justice And The Welfare State*, European University Institute, 1981.
- Chalmers , A.F., *What is The Called Science ?*, Diterjemahkan oleh Redaksi Hasta Mitra, *Apa Itu Yang Namanya Ilmu*, Jakarta, 1983.
- Chambliss, William J dan Robert B.Seidman, *Law, Order And Power*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc, 1971.
- Chapra, M.Umer, *Islam and the Economic Challenge*, The Islamic Foundation, Nairobi, Kenya, terjemahan, Nur Hadi Ihsan, *Islam Dan Tantangan Ekonomi, Islamisasi Ekonomi Kontemporer*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999.

- _____, *The Future Economics An Islamic Perspective*, Islamic Foundation, United Kingdom, 2000.
- Colbuid, Collin, *English Dictrionary*, 1997.
- Coterrel, Roger, *The Politics Of Jurisprudence, A Critical Introduction to Legal Philosophy*, Butterworths, London, 1989.
- Cranston, Ross, *Legal Foundations of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicolson Ltd., London, 1985.
- Curzon, L.B., *Jurisprudence*, Macdonald & Evans Ltd., Estover, Plymouth, 1979.
- Dahl, Robert.A., *Demokrasi Ekonomi, Sebuah Pengantar*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992.
- Dias, R.W.M., *Jurisprudence*, Butterworths, London, 1976.
- Dicey, A.V., *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Macmillan And Co, Limited, St. Martin's Street, London, 1962.
- Dinas Sosial Jawa Tengah, *Data Dan Informasi Dinas Kesejahteraan Sosial Propinsi Jawa Tengah Tahun 2005*.
- Duverger, Maurice, *Les Regimes Politiques*, terjemahan Suwirjadi, *Teori Dan Praktik Tata Negara*, Pustaka Rakyat, Jakarta, 1961.
- Edi Swasono, Sri, *Membangun Sistem Ekonomi Nasional, Sistem Ekonomi Dan Demokrasi Ekonomi*, UI-Press, Jakarta, 1985.
- _____, *Demokrasi Ekonomi, Keterkaitan Usaha Partisipatif vs Konsentrasi Ekonomi*, Kopkar Dekopin, Jakarta, 1990.
- _____, *Dari Daulat Tuanku ke Daulat Rakyat*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992.
- _____, *Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat*, Yayasan Hatta, Jakarta, 2002.
- _____, *Daulat Rakyat Versus Daulat Pasar*, Pustep UGM, Yogyakarta, 2005.

_____, *Indonesia Dan Doktrin Kesejahteraan Sosial*, Yayasan Hatta, Jakarta, 2005.

_____, *Ekspose Ekonomika, Mewaspadai Globalisme Dan Pasar Bebas*, Pustep UGM, Yogyakarta, 2005.

Enrich, Eugen, *Fundamental Principles of The Sociology of Law*, New York, Russell & Russell, 1962.

Fakih, Mansour, *Runtuhnya Teori Pembangunan Dan Globalisasi*, Insist Press, Yogyakarta, 2002.

Faruq an-Nabahan, M, *al-Iqtishad al-Islam*, terjemahan, Muhadi Zainuddin, *Sistem Ekonomi Islam, Pilihan Setelah Kegagalan Sistem Kapitalis dan Sosialis*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

Friedman, Lawrence M., *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.

Glueck, Sheldon, *The Welfare State And The National Welfare*, Addison Wesley Press, Inc, Cambridge, Massachusetts, 1952.

Gough, Ian, *The Political Economy of the Welfare State*, London and Basingstone: The Basingstone: The Macmillan Press, 1979.

Gunther Teubner, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter & Co., Berlin-New York, 1986.

Hadi, Kumala dkk, *Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia*, Tiara Wacana dan UII Press, Yogyakarta, 1997.

Hadikusumo, Hilman, *Hukum Ketatanegaraan Adat*, Alumni, Bandung, 1981.

Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research*, Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi, UGM, Yogyakarta, 1981.

Hadjon, Philipus M, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

Hart, H.L.A., *The Concept Of Law*, Clarendon Law Series, London, 1988.

- Hartono, Soenaryati, *Apakah Rule Of Law Itu ?*, Alumni, Bandung, 1982.
- _____, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional Alumni*, Bandung, 1991.
- _____, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.
- Hatta, Muhammad, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Mutiara, Jakarta, 1977.
- H.W. Arndt, *Pembangunan Dan Pemerataan Indonesia Di Masa Orde Baru*, LP3ES, Jakarta, 1987.
- Indonesia Menapak Abad 21, Kajian Ekonomi-Politik, LIPI, Jakarta, 2000.
- Islamy, M.Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002.
- Iver, Max, *The Modern State*, Oxford Univesity, terjemahan, Moertono, *Negara Modern*, Aksara Baru, Jakarta, 1997.
- Juliantara, Dadang, *Maritim Partnership dan Pembaruan*, Pembaruan, Yogyakarta, 2004.
- Kartohadiprodjo, Soediman, *Pengantar Tata Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977.
- Kasim, Ifdhal, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 1999.
- Kelsen, Hans, *General Theory Of Law And State*, Alih Bahasa: Soemardi, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Rimdi Press, 1995.
- Khadduri, Majid, *The Islamic Conception Of Justice*, John Hopkins University Press, London, 1984.
- Khalid Mas'ud, Muhammad, *Islamic Legal Philosophy: A Study of Abu Ishaq al Shatibi's Life and Thought*, Dalam Alih Bahasa: Aswin, Yudian W, *Filsafat Hukum Islam Dan Perubahan Sosial*, Al Ikhlas, Surabaya, 1995.

- Khun, Thomas S, *The Structure Of Scientific Revolutions*, Alih Bahasa: Tjun Surjaman, *Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains*, Remadja Karya, Bandung, 1989.
- Kian Gie, Kwik, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama & Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII, Jakarta, 1994.
- Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Koesnardi, Moh. Dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, 1988.
- Koesnoe, Moh., *Sistem Hukum Indonesia*, dihimpun, Mudzakir, UII, Yogyakarta, 1997.
- Kusnadi, *Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial*, Humaniora Utama Press, Bandung, 2000.
- _____, *Konflik Sosial Nelayan : Kemiskinan dan Perebutan Sumberdaya Perikanan*, Lkis, Yogyakarta, 2002
- _____, *Akar Kemiskinan Nelayan*, LKIS, Yogyakarta, 2003.
- Kusnadi, Moh., dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Huku Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976.
- _____, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993.
- Lev, Daniel S., *Hukum Dan Politik Di Indonesia, Kesiambungan Dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990.

Lopa, Baharuddin, *Aspek Perkembangan Hukum Laut Khususnya Hukum Pelayaran Dan Perniagaan Sulawesi Selatan*, Disertasi, 1982.

Mahfud Moh., MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1998.

_____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

_____, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.

_____, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001.

_____, *Konsepsi dan Implementasi Negara Hukum Kita*, Orasi Ilmiah, Disampaikan Dalam Sidang Senat Terbuka Wisuda VI Sekolah Tinggi Ilmu Hukum 'IBLAM, Jakarta, 2004.

Manan, Bagir, Dan Kantana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993.

_____, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Manan, Bagir, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.

_____, *Perkembangan Pemikiran Dan Pengaturan Hak Asasi Manusia Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001.

Mannan, M.A., *Islamic Economics, Theory and Practice*, Idarah-1 Adabiyat-1, Dehli, 1980.

Mansoer, Mohammad Tolchah, *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1983.

Marbun, S.F., *Menggali Dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Di Indonesia*, dalam *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.

Mardalis, *Metode Penelitian*, Melton Putra, Jakarta, 1990.

Martosoewignjo, Sri-Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1984.

_____, *Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945'* dalam Padmo Wahyono (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

_____, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.

Mas'oed, Mochtar, *Ekonomi dan Stuktur Politik Orde Baru, 1966-1971*, LP3ES, Jakarta, 1989.

_____, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Mas'ud, Muhammad Khalid, *Islamic Legal Philosophy, A Study of Abu Ishaq al Shatibi's, Life and Thought*, terjemahan: Yudian W. Asmin, *Filsafat Hukum Islam Dan Perubahan Sosial*, Al Ikhlas, Surabaya, 1995.

Mauro Cappelletti, *Access To Justice And The Welfare State*, European University Institute, 1981.

Mawdudi, Abu al-A'la, *Political Theory of Islam*, dalam John J. Donohue dan John L. Esposito, (ed) *Islam in Transition Muslim Perspectives*, New York, Oxford University University Press, 1982.

Max Weber, *Law in Economy and Society, An Outline Of Interpretative Sociology*, Edited by Guenther Roth and Claus Wittich, University of California Press, Berkeley- Los Angeles- London, 1978.

Mc.Coubrey, Hilaire dan Nigel D.White, *Texbook on Jurisprudence*, Blackstone Press Limited, London, 1999.

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996.

- Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Crisis: Social Thouht and Social Change*, Harvester Wheatsheaf, London, 1984.
- Moleong, J.Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remadja Karya, Bandung, 1989.
- Mubyarto, *Nelayan Dan Kemiskinan, Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai, Rajawali*, Jakarta, 1984.
- _____, *Sistem Dan Moral Ekonomi Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1994.
- _____, *Ekonomi Rakyat dan Program IDT*, Aditya Media, Yogyakarta, 1996.
- _____, *Reformasi Sistem Ekonomi, Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 2001.
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1991.
- Muslehuddin, Muhammad; *Philosophy of Islamic Law and the Orientalis (A Comparative Study of Islamic Legal System)*, Lahore, Islamic Publication, 1980, terjemahan: Yudian Wahyudi Asmin, *Filsafat Hukum Islam Dan Pemikiran Orientalis*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1997.
- Mutis, Thoby, *Cakrawala Demokrasi Ekonomi*, LP.Kukmus-Usakti, Jakarta, 2002.
- Naisbitt, John, and Patricia Abuedence, *Mega Trends 2000*, London, Sidwick & Jackson, 1990.
- Nasution, S., *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992.
- Nawiasky, Hans, *Algemeine Sttatslehre*, Zurich Koln Verlagsanstalt Beuziger & Co. A.G., Zweiter Teil, 1955.
- Nejatullah Siddiqi, M, *Role of the State in the Economy An Islamic Perspective*, The Islamic Foundation, Markfield Dawah Centre, Rathy Lane, United Kindom, 1996.
- Noer, Deliar, *Muhammad Hatta: Biografi Politik*, LP3ES, Jakarta, 1990.

- Nonet, Philippe, Philip Selznick, *Law And Society In Transition, Toward Responsive Law*, Hafner Torchbooks
- Nugraha, Safri, *Privatisation of State Enterprises In The 20th Century A Step Forwards Or Backwards?*, University Of Indonesia, Faculty Of Law, Institute For Law And Economics Studies, Jakarta, 2004.
- Nugroho, Heru, *Negara, Pasar, Dan Keadilan Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Peters, AA.G dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum Dan Perkembangan Sosial*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988.
- Pound, Roscoe, *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, Harvard Law Review, 1912.
- _____, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, London (UK), New Brunswick (USA), 1954.
- _____, *The Spirit of the Common Law*, Transaction Publishers, London (UK), New Brunswick (USA), 1987.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, Eresco Jakarta-Bandung, 1981.
- _____, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.
- Pudjianto, Bambang, dkk, *Permasalahan Sosial Di Indonesia*, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Badan Pelatihan Dan Pengembangan Sosial, Departemen Sosial, RI, Jakarta, 2006.
- Quthb, Sayyid, *al-Adalah al-Ijtima'iyah fil Islam*, terjemahan Mu'thi Nurdin, *Keadilan Sosial Dalam Islam*, Pustaka, Bandung, 1994.
- Rahardjo, Dawam, *Demokrasi Ekonomi Dalam Alam Liberalisasi*, dalam *Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia*, PPM-FE UII, Yogyakarta, 1997.
- _____, *Evaluasi dan Dampak Amandemen UUD 1945 Terhadap Perekonomian Indonesia*, dalam *Evaluasi Kritis Atas Amandemen UUD 1945*, UNISIA, Yogyakarta, 2003.

- Rahardjo, Satjipto, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1977.
- _____, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977.
- _____, *Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1979.
- _____, *Hukum, Masyarakat Dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1980.
- _____, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung.
- _____, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- _____, *Wajah Hukum Di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- _____, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode Dan Pilihan Masalah*, Universitas Muhammadiyah, Surakarta, 2002.
- Rahman, Afzalur, *Economy Doctrin of Islam*, Terjemahan: Soerojo, *Doktrin Ekonomi Islam*, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1995.
- Rahman, Fazlur, *Implementation of the Islamic Concept of State in Pakistan Milieu*, *Islamic Studies*, 6 September, 1967, hal. 205.
- _____, *Tema Pokok Al-Qur'an*, Pustaka, Bandung, 1983.
- Ranawijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Rasjidi, Lili, *Filsafat Hukum: Apakah Hukum Itu*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991.
- _____, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Rasjidi, Lili, dan Wiyasa Putra, I.B., *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003.

Rasjidi, Lili dan Rasjidi, Ira Thania, *Dasar-dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, Y3A, Malang, 1990.

Sanit, Arbi, *Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995

Saragih, Bintan Regen, *Politik Hukum*, Utomo, Bandung, 2006.

Scmid, J.J. Von, *Het Denken Over Staat En Recht In De Negentiende Eeuw*, Terjemahan Boentarmen, *Pemikiran Tentang Negara Dan Hukum Dalam Abad ke-19*, Pembangunan, Jakarta, 1961.

Seidman, Robert, B., *The Communication of Law and Process of Development*, Winconsin Law Review, 1972.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta, 1995.

_____, UUD 1945, Berita Repoeblik Indonesia Tahun II No 7, 15 Pebruari, 1946.

_____, UUD 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 75 Tahun 1959.

Sekretariat Jenderal MPR Republik Indonesia, *Ketetapan MPR No II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara*.

_____, *Ketetapan MPR No II/MPR/1988 tentang Garis-Garus Besar Haluan Negara*.

_____, *Ketetapan MPR No II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara*.

_____, Ketetapan MPR No IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999.

_____, *Hukum Dan Logika*, Alumni, Bandung, 2002.

Simorangkir, J.C.T., dkk., *Mula Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1990.

Soekanto, Soerjono, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1977.

_____, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1981.

_____, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1983.

_____, *Perspektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat Rajawali*, Jakarta, 1984.

_____, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986.

_____, *Studi Ilmu Hukum Dan Tata Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.

_____, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

_____, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.

_____, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode Dan Pilihan Masalah*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2002.

- Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi, Jilid.I, Cet.IV*, Panitia Penerbit Bendera Revolusi, Jakarta, 1965.
- Soemitro, Remi Sutastie dan Prijono Tjiptoherijanto, *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1982.
- _____, *Permasalahan Hukum Dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1984.
- _____, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Soetrisno, Lockman, dan Faraz Umayu, *Liberalisasi Ekonomi: Pemerataan dan Kemiskinan*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1995.
- Soewardi, Herman, *Filsafat Koperasi atau Kooperativisme*, IKOPIN, Bandung, 1995.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitutions, An Introduction To The Comparative Study Of The History And Existing Form*, The English Language Book Society And Sidwick & Jackson Limited, London, 1966.
- Suhardi, Gunarto, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2002.
- Sumardi, *Teori Hukum Murni*, Rimdi Press, Jakarta, 1995.
- Sumaryono, Eugenius, *Filsafat Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1987.
- Sumawinata, Sarbini, *Politik Ekonomi Kerakyatan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Suyanto, Bagong, *Kemiskinan Dan Kebijakan Pembangunan, Kumpulan Hasil Penelitian*, Editya Media, Yogyakarta, 1996.
- Syaukani, Imam dan Thohari, A. Ahsin, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

- Tahir, Azhary, Muhammad, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Taimiyah, Ibnu, *Tugas Negara Menurut Islam*, judul asli: *Public Duties in Islam, The Institution of the Hisba*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Tambunan, A.S.S., *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publishers, Jakarta, 2002.
- Ter Haar Bzm, B., *Azas-azas Dan Susunan Hukum Adat*, Pradnja Paramita, Jakarta, 1969.
- Teubner, Gunther, *Dilemma of Law in Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin-New York, 1986.
- Thaib, Dahlan, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Thontowi, Jawahir, *Islam, Politik, dan Hukum*, Madyan, Yogyakarta, 2002.
- _____, *Urgensi UU Pelayanan Publik dan Pencegahan Fungsi Diskresi untuk Kekuasaan*, UNISIA, Yogyakarta, 2003.
- Tribawono, Djoko, *Hukum Perikanan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Unger, Roberto Mangabeira, *Law in Modern Society*, The Free Press, New York, 1977.
- Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982.
- _____, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984.
- _____, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Ind-Hild Co, Jakarta, 1991.
- Weber, Max, *Law and Legal Institutions*, dalam L.B., Curzon, *Jurisprudence*, Macdonald & Evans Ltd., 1979.

Widjaja, HAW, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Penegakan Hukum*, Laporan Penelitian Tidak Dipublikasikan, FH.Unair, Surabaya, 1978.

_____, *Hukum dan Metode Kajiannya*, Makalah, Disajikan Pada Pembinaan Tenaga Peneliti, BPHN, Jakarta, 1980.

_____, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.

_____, *Konsep Hukum, Tipe Kajian Dan Metode Penelitiannya*, Dalam Penataran Metodologi Penelitian Bagi Staf Pengajar FH Unhas, 1994.

Yakin, Anwarul, *Law And Society In Malaysia*, United Print Process Sdn., K.L., Malaysia, 1997.

Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*, Jajasan Prapantja Jakarta, 1959.

_____, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Yustika, Ahmad Erani, *Negara vs Kaum Miskin*, Tentara Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Zaenuddin, Muhammad, *Metodologi Penelitian*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1989.

B. PERATURAN DASAR DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Produk Legislasi (DPR)

UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan, LN Tahun 1964 No. 97, TLN No. 2690.

UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, LN Tahun 1974 No. 53, TLN No. 3039.

UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, LN Tahun 1983 No. 44, TLN No. 3260.

UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, LN Tahun 1985 No. 46, TLN No. 3299.

UU No. 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial, LN Tahun 1992 No. 35, TLN No. 3848.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, LN Tahun 1999 No. 60, TLN No. 3839.

UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah, LN Tahun 1999 No. 72, TLN No. 3848.

UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004, LN Tahun 2000 No. 206.

UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, LN Tahun 2004 No. 118, TLN No. 4433.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, LN Tahun 2004 No. 125, TLN No. 4437.

PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Rakyat Bagi Fakir Miskin, LN Tahun 1981 No. 59, TLN No. 3206.

PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan, LN Tahun 1990 No.19, TLN No. 3408.

PP No. 46 Tahun 1993 tentang Perubahan Pertama atas PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan, TLN No. 3536.

PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, LN Tahun 2000 No. 54, TLN No. 3952.

PP No. 141 Tahun 2000 tentang Usaha Perikanan, LN Tahun 2001 No. 509, TLN No. 3536.

PP No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan, LN-RI Tahun 2002 No. 100, TLN No. 4230.

Perda No. 1 Tahun 1984 tentang Tempat Pelelangan Ikan, LD-Jateng Tahun 1984 No. 13 Seri B No. 2.

Perda No. 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan, LD-Jateng Tahun 1999 No. 27 Seri B No. 1.

Perda No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan, LD-Jateng Tahun 2002 No. 118.

Perda No. 10 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Perda No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan, LD-Jateng Tahun 2003 No. 108.

Perda No. 11 Tahun 2003 tentang Renstra Propinsi Jawa Tengah 2003-2008, LD-Jateng Tahun 2003 No. 109.

Perda No. 3 Tahun 2005 tentang Perijinan Usaha Perikanan, LD-Jateng Tahun 2005 No. 4 Seri E No. 2.

1. Non Produk Legislasi (Diskresi):

Keppres No. 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial (JPS).

Keppres No. 42 Tahun 2001 juncto Nomor 8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan.

Inpres No. 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan (IDT).

Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004 -2009.

Perpres No. 54 Tahun 2005 tentang Tim Komite Penanggulangan Kemiskinan.

Keputusan Bersama Menteri Sosial, Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, No. 34/HUK/1996, No. 88 Tahun 1996, No. 0129/U Tahun 1996, No. 195 Tahun 1996 tentang Bantuan Terhadap Anak Yang Kurang Mampu, Anak Cacat dan yang bertempat tinggal di daerah Terpencil dalam rangka Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun.

Keputusan Bersama Menteri Sosial dan Menteri Tenaga Kerja No. 4/HUK Tahun 1997, No. Kep-21/Men Tahun 1997 tentang Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial dan Ketenagakerjaan.

Keputusan Menteri Sosial No. 50/PEG.HUK Tahun 2002 tentang Tim Penanggulangan Kemiskinan Departemen Sosial Republik Indonesia.

Keputusan Menteri Pertanian No. 475/Kpts/IK.120/7 Tahun 1985 tentang Perizinan Bagi Orang Atau Badan Hukum Asing Untuk menangkap Ikan Di ZEEI.

Keputusan Menteri Pertanian No. 476/Kpts/IK.120/7 Tahun 1975 tentang Penetapan Tempat Melapor Bagi Kapal Perikanan Yang Mendapat Izin Penangkapan Ikan Di ZEEI.

Keputusan Menteri Pertanian No. 477/Kpts/IK.120/7 Tahun 1985 tentang Pungutan Perikanan Yang Dikerjakan Kepada Orang Atau Badan Hukum Asing Yang Melakukan Penangkapan Ikan Di ZEEI.

Keputusan Menteri Pertanian No. 438/Kpts/IK.120/7 Tahun 1986 tentang Tambahan Terhadap Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 477/Kpts/IK.120/7 Tahun 1985 tentang Pungutan Perikanan Yang dikerjakan Kepada Orang Atau Badan Hukum Asing Yang Melakukan Penangkapan Ikan Di ZEEI.

Keputusan Menteri Pertanian No. 277/Kpts/IK.120/5 Tahun 1987 tentang Perizinan Usaha Di Bidang Penangkapan Ikan Di Perairan Indonesia Dan ZEEI.

Keputusan Menteri Pertanian No. 815/Kpts/IK.120/11 Tahun 1990 tentang Perizinan Usaha Perikanan.

Keputusan Menteri Eksplorasi Laut Dan Perikanan No. 45 Tahun 2000 tentang Perizinan Usaha Perikanan.

Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan No. Kep.46/Men Tahun 2001 tentang Pendaftaran Ulang Perizinan Usaha Penangkapan Ikan.

Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan No. Kep.47/Men Tahun 2001 tentang Format Perjinan Usaha Penangkapan Ikan.

Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan No. Kep.60/Men Tahun 2001 tentang Penataan Penggunaan Kapal Perikanan Di ZEE.

Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan No. Kep.10/Men Tahun 2003 tentang Usaha Perikanan.

Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 523/344 Tahun 1987 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1984 tentang Tempat Pelelangan Ikan.

Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 460/294 Tahun 2002 tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan.

Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 66 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Jawa Tengah No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan.

Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 107 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2002 tentang Tempat Pelelangan Ikan.

Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 412.05/02 Tahun 2006 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Propinsi Jawa Tengah.

C. Majalah Dan Surat Kabar.

Majalah, *U.S.Society & Values, Social Responsibility Of The United States, Volume 1, Electronic Journal Of The US Information Agency, Number 20, January, 1977.*

Majalah Hukum Dan Keadilan.

Surat Kabar Harian Suara Merdeka.

Surat Kabar Harian Kompas

DAFTAR INDEKS

A

Abdulgani, Roeslan, 129, 148
Ahmad, Khursid, 97
Al-Quran, 95, 96, 98, 99, 102, 105
Al-Hadits, 108
Allot, Antony, 26, 275
An-Nabahan, M Faruq, 107, 108, 109
Arief, Sritua, 131, 158, 184, 188

Asshiddiqie, Jimly, 17, 19, 21, 22, 24, 71, 72, 73, 74,
120, 121, 122, 133, 135, 136, 140, 141, 143, 145,
146, 147, 150, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 167,
173

Aubert, Vilheml, 51
Azahary, 60, 65, 66, 69, 70
Azahary, Muhammad Tahir, 105

C

Chapra, Umar, 61, 63, 95, 97, 98, 104, 105, 106
Cranston, Ross, 27, 50
Colbuild, Collin, 47
Clinton, Bill, 82
Curzon, LB, 278, 279

E

Ehrlich, Eigen, 273

F

Friedman, Lawrence M, 49
Free Fight Liberalims, 169
Fuqoro', 154

H

Hadjon, Philipus M, 17
Harahap, Potak Arif, 143, 144
HNSI, 332, 333, 337

L

Laissez faire, 68
Le Grand, Julian, 55
Liberalisasi, 10
Lopa, Baharudin, 11
Lowe, Rodney, 52
Lembaran Daerah Jateng, 319, 325, 326

B

Badan Pusat Statistik Jateng, 3, 4, 5, 6, 287, 288,
289
Badaruddin, 34, 208
BKKBN, 5
Bappeda Jateng, 294, 296, 297
Bapermas Jateng, 298
Boekman, Jan M, 50
BPUPKI, 152
TAP MPR, 190, 205, 226

Brian, A Garner, 47
Budiardjo, Miriam, 72
Buntaran, 152

D

Dahuri, Rokhimin, 11, 248, 249, 252, 253, 254
Daus, Bahaudin, 210
David, Rene, 9
Dias, 28, 182
Dicey, AV, 18
Dinsos Jateng, 283, 286, 287
Din Kel dan Perikanan Jateng, 305, 306, 321, 322,
339, 342, 344
Din Kel dan Perikanan Rembang, 352, 353
Dirjen Perikanan Tangkap, 267
Dir Pembangdes Jateng, 292

G

Gidden, Anthony, 87, 88, 89, 174, 175
Gough, Ian, 71

I

Ismail, Zarmawi, 12

K

Kant, Imanuel, 67, 69
Kasim, Imdhal, 32, 181
Kelsen, Hans, 23
Kian Gie, Kwik, 169, 171, 186, 187
King, Anthony, 54
Kusnardi, 17
Kompas, 215, 233
Konsep Negara Kesejahteraan, 46
KUD Saroyo Mino, 312, 314, 353, 355
KUD Makaryo Mino, 314, 335, 340
KUD Saroni Mino, 307, 348
Kusumaatmadja, Mochtar, 180, 181
Kusnadi, 207, 208, 236

M

Mahfud MD, Moh., 1, 2, 62, 73, 126, 276
Manan, Bagir, 8, 128
Mangga Barani, Husni, 267
Marbun, SF, 58, 66
Masakin, 154
Mas' oed, Mochtar, 189, 190
Mishra, Ramesh, 15, 49, 75
M, Sri Soemantri, 1, 159
Mubyarto, 3, 34, 134, 136, 138, 139, 164, 165, 166,
185, 200, 203, 204, 230, 231, 234, 235, 236,
Muchtar, Imam, 11

R

Raahardjo, Dawam, 161, 172, 174, 196
Rahardjo, Satjipto, 28, 30, 277, 280
Rahman, Fazlur, 100
Rasjidi, Lili, 279
Rasyid, M Ryaas, 264
Remi, Sutyastie Soemitro dan Tjiptoherijono, 3, 4,
196, 201, 202, 203, 232, 235, 291
Risalah Rapat Panitia Ad Hoc BP-MPR, 162, 163,
164, 165
Rumokoy, Donald A, 66, 68

T

Thaib, Dahlan, 63, 68, 69
Thontowi, Jawahir, 9, 37
Tribawono, Djoko, 212, 268
Trickle-down mechanism, 184, 186
Tritura, 189

U

UNDP, 3
Unger, Roberto Mangabeira, 32, 64
Utrecht, 60

W

Wahyono, Padmo, 18
Weber, Max, 25, 26
Welfare State, 15, 16

Y

Yamin, Muh, 20, 125
Yustika, Ahmad Erani, 12, 208
Yaqin, Anwarul, 16, 92, 93, 101, 102, 103

Z

Zaenuddin, Muhadi, 16, 107, 108, 109

N

Nabahan, M. Faruq an, 107, 108, 109
Naissbitt, John, 74
Nawiasky, Hans, 65
Nitisastro, Widjojo, 146
Nugraha, Safri F, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 77, 79,
80, 81, 84, 85, 87

P

Pemprop Jeteng, 298
Pierson, Christopher, 7
Pound, Roscoe, 28, 30, 182
Prodjodikoro, Wirjono, 123, 124
Puskud Mina Baruna Jateng, 329, 338

Q

Qoyyim, Ibn, 99
Quthb, Sayyid, 104

S

Sahala, Donna E, 82
Saidin, OK, 269
Saragih, Bintan, 276, 277
Savigny, Karl Von, 278
Sayogyo, 4
Sekretariat Daerah, 4
Sekretariat Negara, 125, 132, 152
Sitorus, Henry, 266
Swasono, Sr-Edi, 83, 113, 130, 131, 134, 138,
140, 141, 142, 147, 148, 149, 157
Smith, Adam, 112
Social Safety Net, 229
Soekanto, Soerjono, 280
Soekarno, 128
Soepomo, 147
Soewardi, Herman, 135
Stahl, 64
Suara Merdeka, 35, 197, 207, 259, 267, 289, 308,
324, 330, 357
Suhendra, Dede, 209
Sumardi, 23
Sumawinata, Sarbini, 187
Supriharyono, 209

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

I. DATA PRIBADI

1. Nama : Djauhari, S.H., M.Hum.
2. Jenis Kelamin : Laki-laki
3. Tempat & Tgl.lahir : Pati, 1 Pebruari 1952
4. Agama : Islam
5. Status Perkawinan : 1 Isteri dan 2 (dua) Anak
6. Alamat : Jl. Zebra Raya 20 Semarang .
Telp.(024) 6711125
HP. 08122806820
7. Pekerjaan : Dosen Tetap Unissula, 1 Desember 1982
Dosen Kopertis Dpk di Unissula, 1 Maret 1985
8. Gol/Jabatan : IV/b, Lektor Kepala (Unissula)
: IVa, Lektor Kepala (Kopertis)

II. RIWAYAT PENDIDIKAN

1. Lulus SD Negeri : Pati, 1963
2. Lulus PGAP Negeri : Kudus, 1968
3. Lulus PGAA Negeri : Kudus, 1970
4. Lulus Sarjana : Fak.Hukum Unissula Semarang, 1980
5. Lulus Magister : Pascasarjana Ilmu Hukum Unair Surabaya, 1996
6. Program Doktor : Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta masuk tahun 2001

III. RIWAYAT JABATAN STRUKTURAL

1. Kepala Bagian Hukum Dan Masyarakat, 1992 - 2001
 2. Pembantu Rektor III Unissula, 1988 - 1991
 3. Dekan Fakultas Hukum Unissula, 1994 - 1997
-

4. Kepala Lembaga Pengabdian Pada Masyarakat (LPPM) Unissula, 1998 - 2001

IV. KETERANGAN KELUARGA

A. Isteri

- 1. Nama : Hana Roichati, S.H.**
- 2. Tempat & Tgl.lahir : Jepara, 27 Mei 1963**
- 3. Pekerjaan : PNS pada Kantor Wilayah Departemen Koperasi dan PPK Propinsi Jawa Tengah**

A. Anak-anak

- 1. Firzada Fannani : Mahasiswa Fakultas Kedokteran Unissula, Semarang**
- 2. Denisa Jauhanita : Siswa SMA2, Semarang**

V. Karya Ilmiah

A. Mengarang Buku untuk Mahasiswa Fakultas Hukum Unissula:

Hukum Agraria I Bagian A: Sejarah Lahirnya dan Perkembangan UUPA, Hak-hak Atas Tanah, diterbitkan Unissula Press, Pebruari 1999.

B. Tulisan Ilmiah, antara lain:

- 1. Alih Teknologi dalam Penanaman Modal Asing sebagai Upaya Menopang Pembangunan Nasional, diterbitkan Majalah Hukum, Fakultas Hukum Unissula, Maret 1994;**
 - 2. Kajian Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Berdasarkan Pasal 20 UULH, diterbitkan Majalah Hukum, Fakultas Hukum Unissula, Desember, 1995;**
 - 3. Transaksi Terapeutik dalam Hubungan Dokter dan Pasien, diterbitkan Majalah Hukum, Fakultas Hukum Unissula, Nopember 1997;**
 - 4. Mahkamah Konstitusi Menuju Negara Hukum Demokratis Indonesia antara Tantangan dan Harapan, diterbitkan Majalah Hukum, Fakultas Hukum Unissula, Maret 2002;**
-

5. *Uncommon Democracy (Demokrasi Tidak Lumrah)*, sebagai Alternatif Demokrasi Ketidakpastian pada Era Transisi, diterbitkan Majalah Hukum, Fakultas Hukum Unissula, September 2002;
6. Reformasi dan Demokrasi Menuju Hukum yang Responsif, diterbitkan Majalah Hukum, Fakultas Hukum Unissula, Oktober, 2004;
7. Demokrasi Ekonomi Pasca Amandemen Pasal 33 UUD 1945 Sebagai Bentuk Kompromi, diterbitkan Majalah Hukum, Fakultas Hukum Unissula, September 2005;
8. Kajian Teori *Welfare State* dalam Perspektif Ilmuwan Barat dan Ilmuwan Islam, diterbitkan Majalah Hukum, Fakultas Hukum Unissula, Maret 2006.